ROBERTO GARGARELLA

La sala de máquinas de la Constitución

DOS SIGLOS DE CONSTITUCIONALISMO
EN AMÉRICA LATINA (1810-2010)

conocimiento



La sala de máquinas de la Constitución

Del mismo autor

La Constitución en 2020 (coord.), Buenos Aires, 2010
Teoría y crítica del Derecho constitucional (coord.), Buenos Aires, 2008
De la injusticia penal a la justicia social, Bogotá, 2008
Los fundamentos legales de la desigualdad, Madrid, 2005
Razones para el socialismo (en colaboración con F. Ovejero), Barcelona, 2000
Las teorías de la justicia después de Rawls, Barcelona, 1999
La justicia frente al gobierno, Barcelona, 1996
Nos los representantes, Buenos Aires, 1995

The Legal Foundations of Inequality, Cambridge, 2010
Social Transformation and the Judiciary (en colaboración con P. Domingo y T. Roux), Londres, 2006
Democratization and the Judiciary (en colaboración con S. Gloppen y E. Skaar), Londres, 2004

Roberto Gargarella

La sala de máquinas de la Constitución

Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)



Primera edición, 2014

Benjamín Matienzo 1831, 10º D
1426-Buenos Aires
c/Sitio de Zaragoza, 6, 1ª planta
28931 Móstoles-Madrid
www.katzeditores.com

ISBN Argentina: 978-987-1566-93-8
ISBN España: 978-84-15917-14-4

1. Constitucionalismo.
CDD 342.02

Diseño de colección: tholön kunst

Impreso en la Argentina
por Buenos Aires Print
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Índice

Prefacio

1. *Origen.* El origen y motivación principal de este libro debe rastrearse en una doble incomodidad. Incomodidad, primero, frente a la poca atención –si no directamente el descuido– que suele haber en relación con la riquísima tradición constitucional latinoamericana, respecto de la cual hay tanto por aprender, cualquiera sea la tradición en la que uno se encuentre inscripto. Esta primera incomodidad tendría, como contracara, una cierta fascinación personal con el cúmulo de ideas constitucionales que se han discutido y revisado en la región, en estos dos siglos. Al mismo tiempo, y sobre todo, el libro se encuentra motivado por una segunda incomodidad, que surge frente a la propia manera en que el constitucionalismo regional ha tendido a pensar las reformas constitucionales, particularmente en las últimas décadas. Esta segunda incomodidad, entonces, se produce, fundamentalmente, por la obstinada atención que se ofrece a las cuestiones de derechos, en desmedro de la organización del poder. Ello, como si la democratización política y el robustecimiento social que se quieren promover a través de cambios en las secciones de derechos, fueran compatibles con la concentración de poder y el centralismo autoritario que se preserva en la sección relativa a la organización del poder. En resumen, las nuevas Constituciones de la región pecan por el modo en que mantienen cerrada la "sala de máquinas" de la Constitución. La consecuencia de ello es que el poder concentrado entra fácil y previsiblemente en tensión con las demandas sociales por más derechos, lo cual termina implicando que una parte de la Constitución comienza a trabajar en contra del éxito de la segunda.

2. *El objeto de estudio.* En este trabajo vamos a examinar los dos siglos de vida que lleva el constitucionalismo latinoamericano (1810-2010), para tratar de entender mejor lo que ha ocurrido en la materia, en todos estos

años, y también para destilar desde allí teoría constitucional.[1] Este emprendimiento implica tomar en serio el constitucionalismo de la región, un propósito que tal vez no resulte obvio para algunos, que pueden presumir que no hay mucho que aprender de lo que se ha escrito y pensado en la región. Decir esto no implica asumir que la vida pública de la región gira en torno a las cuestiones institucionales, o que por completo depende de ellas. Más bien lo contrario: lo que se quiere decir, contra enfoques demasiado habituales, es que la cuestión institucional, y particularmente la que se refleja en las opciones constitucionales de una comunidad, son lo suficientemente relevantes como para hacerse acreedoras de nuestra atención, en lugar de ser consideradas superficiales o meramente superestructurales.

En todo caso, importa llamar la atención sobre el modo en que la teoría constitucional ha dejado de reflexionar sobre problemas e ideas fundamentales para la vida pública latinoamericana. Y el hecho es que hay mucho que aprender del constitucionalismo regional. Ello así, ante todo, porque el mismo incluye entre sus filas a cantidad de estadistas, juristas y teóricos notables: Juan Bautista Alberdi, Francisco Bilbao, Simón Bolívar, Juan Egaña, José González Vigil, Victorino Lastarria, José Carlos Mariátegui, Juan Montalvo, José María Mora, Mariano Otero, Manuel Murillo Toro, José María Samper, Domingo Sarmiento, entre tantos otros.

De modo más importante aún, el constitucionalismo regional se ha planteado, o se ha visto obligado a plantear, cuestiones que, por una razón u otra, la teoría constitucional predominante no ha tomado como objeto de estudio especial. Por ejemplo, el constitucionalismo latinoamericano se ha planteado recurrentemente qué hacer frente a la vocación de "importar" derecho extranjero. De manera similar, el constitucionalismo regional ha debido lidiar con los problemas impuestos por formas de presidencialismo más extremas que las del modelo original norteamericano. Este constitucionalismo se ha preguntado, durante buena parte de su historia, sobre el lugar que conferirle a la cuestión religiosa, que en otras latitudes se había puesto entre paréntesis desde un comienzo. Ha reflexionado repetidamente acerca de cómo tratar con las demandas insistentes, amenazadoras tal vez, del mayoritarismo. Ha vivido, además, la angustia de la desigualdad, que lo ha llevado a enfrentar, repetidas veces, el problema constitucional de la

1 Al hablar de constitucionalismo estaré pensando en un sentido limitado del término, reducido fundamentalmente a las reglas que organizan el poder (típicamente, a partir de la creación de las ramas de poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y a la vez lo limitan, sobre todo, a partir de una lista de derechos.

propiedad. Más recientemente, ha visto estallar, frente a sí, el problema del "pluralismo" y el multiculturalismo. En suma, a lo largo de su historia, América Latina ha debido enfrentar, tanto en lo legal como en lo político, numerosos problemas originales y significativos.

Todas esas cuestiones han obligado a que el constitucionalismo regional se plantease preguntas cruciales, como las siguientes: ¿tiene sentido "importar" derecho extranjero? ¿Es posible no hacerlo? ¿De qué modo hacerlo, entonces? ¿Cómo hacerlo compatible con el derecho y las tradiciones locales? ¿Y cómo vincular, al derecho nuevo con el viejo? ¿Hasta qué punto corresponde proteger constitucionalmente a la propiedad, en sociedades tan injustamente organizadas? ¿Y qué es lo que necesita hacerse, para permitir el "florecimiento" de los nuevos derechos (típicamente, para hacer posible el desarrollo de los derechos sociales, en el marco de sociedades tan desiguales)? ¿Qué hacer frente a Ejecutivos históricamente tan poderosos? ¿Y de qué modo impedir, que el crecimiento de los Ejecutivos locales redunde en el socavamiento de todo el resto de la estructura constitucional? ¿Y qué hacer con Constituciones comprometidas, a la vez, con ideales en apariencia tan contradictorios? La lista de preguntas relevantes podría seguir indefinidamente.

3. *Propósito.* El propósito de este trabajo es tanto descriptivo como normativo. En términos descriptivos, la idea es examinar las principales líneas de pensamiento constitucional, desarrolladas en la región en todos estos años. Por su enfoque, el acercamiento que aquí se planea difiere del que se ha podido hacer desde otras áreas, preocupadas exclusivamente del derecho, y no de las circunstancias que lo rodean y le dan significado y sentido; o excesivamente despreocupadas del mismo, para concentrarse fundamentalmente en factores explicativos en torno a por qué se escogieron tales o cuales instituciones. Normativamente, la idea del trabajo es la de pensar críticamente el constitucionalismo regional, tomando como punto de mira una idea robusta de la igualdad –reflejada en un doble compromiso con el autogobierno colectivo y la autonomía individual– que ha jugado un papel tan central en la historia legal de la región. La idea principal es que, a través de las próximas páginas, los eventuales lectores encuentren un apoyo teórico desde donde evaluar lo acontecido, y comenzar a imaginar respuestas frente a los interrogantes planteados a lo largo del texto.

Tanto por el propósito normativo que lo mueve –repensar el constitucionalismo regional desde el punto de vista de la igualdad–; como por sus pretensiones descriptivas –cubrir dos siglos de historia constitucional– el proyecto de este trabajo aparece como extraordinariamente ambicioso. Por

ello quisiera anticipar las excusas por no haber podido dar cuenta de la infinidad de datos y detalles que hubiera tenido sentido incorporar en esta exploración, para precisar el mapa trazado o mejorar los juicios vertidos.

4. *Estructura*. La presentación será organizada en torno a cinco períodos históricos fundamentales.

- El primero se refiere al "primer constitucionalismo latinoamericano" que ubicaremos entre los años 1810 y 1850, esto es decir, desde la fecha clave de las declaraciones de independencia hasta mediados de siglo.
- El segundo período partirá desde mediados de siglo y abarcará hasta comienzos del siglo XX. Llamaremos a este momento el del "constitucionalismo de fusión" –porque es aquí cuando se produce el crucial pacto constitucional entre liberales y conservadores– o directamente hablaremos del "período fundacional" del constitucionalismo latinoamericano ya que en esos años (fundamentalmente, entre 1850 y 1890), se dictaron las principales Constituciones de la región, esto es, las que darían forma más o menos definitiva y permanente a la organización constitucional latinoamericana. Hablaremos aquí, también, de la época de consolidación del constitucionalismo poscolonial.
- El tercer período será el período de crisis de dicho modelo de constitucionalismo poscolonial, y lo ubicaremos entre finales del siglo XIX y comienzos del XX. Será este el período de influencia del pensamiento positivista, y sobre todo el momento de resquebrajamiento del viejo orden constitucional poscolonial.
- El cuarto período será el del constitucionalismo social. Este lapso se inicia con la crisis de 1930 y tiene su punto culminante a mediados de siglo (Segunda Guerra Mundial; proceso de sustitución de importaciones; entrada definitiva de la clase obrera, en política). Aparecerán aquí numerosos proyectos dirigidos a convertir a las viejas Constituciones en Constituciones nuevas, fundamentalmente dirigidas a retomar la olvidada "cuestión social".
- El quinto y último período que vamos a examinar es el que se extiende desde finales del siglo XX hasta el cambio de siglo. Hablaremos aquí del "nuevo constitucionalismo latinoamericano" y exploraremos las últimas e importantes reformas constitucionales, dedicadas generalmente a expandir de modo notable los compromisos sociales en materia de derechos; aunque normalmente tan modestas como las anteriores en lo relativo a la democratización de la organización política y la limitación del poder político.

Tales serán los cinco ejes temporales fundamentales de este estudio. El examen descriptivo de cada una de estas partes será intermediado, entonces, por una reflexión crítica en torno a las cuestiones que ellos suscitan. Por caso, el estudio del constitucionalismo propio del período independentista nos llevará a discutir sobre las relaciones entre el derecho creado por las naciones independientes frente al que provenía del largo pasado colonial; la fundación de un "nuevo" derecho local nos permitirá pensar sobre los presupuestos filosóficos, políticos y económicos entonces prevalecientes, y sobre todo, sobre la influencia que dichos presupuestos –propios de una élite excluyente– pueden seguir ejerciendo sobre nuestras sociedades, más abiertas y democráticas; la llegada triunfante, en el siglo XX, de los derechos sociales, nos permitirá abocarnos a preguntas sobre injertos y trasplantes constitucionales; el especial énfasis puesto por el último constitucionalismo regional sobre la parte dogmática de la Constitución, nos ayudará a repensar sobre los modos en que se articulan las distintas secciones de la Constitución, y las tensiones que se generan entre ellas.

5. *La desigualdad como preocupación principal*. Todo este estudio estará recorrido, sistemáticamente, por algunas intuiciones y preocupaciones fundamentales, y un hilo conductor común. La preocupación básica de esta obra tiene que ver con la desigualdad, que aparece marcando a todas las esferas de la organización del poder –social, política, económica– y que, históricamente, en la región, ha afectado más a algunos grupos que a otros (mujeres, indígenas, afrodescendientes, por ejemplo). La intuición principal, mientras tanto, señala que el sistema institucional tiene una responsabilidad significativa en la consolidación de ese sistema político, económico y social que sigue siendo, después de doscientos años de independencia, profundamente desigual. Buena parte del libro gira en torno de ese problema: los límites establecidos por el pasado, y las dificultades para –y la necesidad de– sobrepasarlos.

El hilo común que recorre todo el libro es la indagación en torno a una manera diferente de pensar y organizar la vida democrática. Se trata de una búsqueda en torno a una concepción que difiere de forma sustantiva de la que se consolidara, constitucionalmente, tiempo atrás, cuando se afirmara el modelo de las "libertades políticas limitadas", y las "libertades civiles" (económicas) "abundantísimas". Se trata de la búsqueda de un modelo ligado a los ideales de autonomía individual y autogobierno colectivo presentes desde el momento de la independencia. En buena medida, el libro es un intento de recorrer el pensamiento constitucional de la región,

tratando de reconocer, recuperar, redefinir, sofisticar e interrogar al pensamiento político americano de raíz igualitaria.

6. *Agradecimientos*. Por ayudarme con este libro, quiero agradecer de modo muy especial a Robert Barros, Marcelo Leiras, Adam Przeworski y Julio Saguir, por algunas excelentes sesiones de discusión, en Buenos Aires; a Miguel Godoy y José Arthur Castillo, de la Universidad de Curitiba; a Mauricio García Villegas; a Vicky Murillo, quien organizó una de las primeras reuniones de discusión que tuve sobre el tema, en el marco del Seminario que ella coordina en la Universidad de Columbia; a Silvina Ramírez, Maristella Svampa y Horacio Tarcus, con quienes discutí en el CEDINCI; a Par Engstrom y los colegas del Instituto de las Américas del University College de Londres, por los meses que pasé discutiendo con ellos; y de modo muy especial a Miguel Ángel Benedetti por su lectura tan amigable, ilustrada y puntillosa. También quiero dar las gracias a los integrantes del Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política, que coordino en la Universidad de Buenos Aires; a mis colegas de la Universidad Di Tella (a Alejandro Chehtman en particular) y del Christian Michelsen Institute, de Bergen (CMI); a quienes asistieron a presentaciones de partes de este libro, en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, de Harvard; en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Yale; en el Departamento de Derecho de la Universidad de Austin, en Texas; y en los Departamentos de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de San Pablo. Discutí partes de este texto, además, en el Seminario GIGA, en Hamburgo; en la Universidad de Frankfurt; en la Universidad de la República, en Uruguay; en la Facultad de Derecho y en la Facultad de Sociología de la Universidad de Buenos Aires; y en la Universidad de Córdoba. También agradezco a Joanna Richardson, Alan Moir y Michelle Mangan por el trabajo que hicieron para la edición inglesa del texto, y a Alejandro Katz, Paula Viale y Renata Prati por el esmero puesto en esta edición en español. A Paula, por estos tiempos buenos.

1
El primer derecho constitucional latinoamericano (1810-1850)

Introducción

Cuando alguien revisa la historia del constitucionalismo americano, centrándose especialmente en el fundacional siglo XIX, se encuentra con un enorme número de Constituciones que, fácilmente, hacen pensar en una situación de caos constitucional. Desde las primeras Constituciones, como la dictada en Venezuela en 1811, y hasta casi el fin del siglo, se dictaron 103 Constituciones, en dieciséis países. Algunos de esos países (es el caso de países como Bolivia o la República Dominicana) superaron largamente la decena de Constituciones durante dicho lapso (Loveman, 1993: 370). Se trata de demasiadas Constituciones para un período relativamente breve, y sobre todo para un tipo de documento que tiene la pretensión de permanecer en el tiempo. Peor aún, la extendida imagen de América Latina como un continente dominado por *caudillos* autoritarios y caprichosos termina por opacar la temprana historia del constitucionalismo regional: las Constituciones tienden a ser vistas, entonces, como una expresión más de la arbitrariedad propia de líderes personalistas, ansiosos por dejar su propia marca en la vida jurídica de "sus" territorios.

Por fortuna, apenas uno se involucra en el estudio del constitucionalismo americano, reconoce de inmediato que el panorama es muy diferente al sugerido. Es allí que uno puede advertir, entonces, la diversidad de proyectos legales en disputa y, sobre todo, la notable abundancia de ideas que distinguió a la época, de la que todavía hoy tenemos mucho para aprender.[1] A esto vamos a dedicar, entonces, las páginas que siguen de este

1 Aunque estaré pensando, en lo que sigue, muy particularmente en Constituciones (y, en especial, en Constituciones escritas), lo cierto es que mi interés irá más allá de ellas para abarcar, también, proyectos de reforma

libro: a dar cuenta de la vitalidad y riqueza propias del primer constitucionalismo latinoamericano.

Una Constitución, ¿para qué y contra qué?

Contra la idea de un mundo constitucional caótico, producto de la voluntad discrecional de unos pocos, lo primero que destaca es la existencia de proyectos jurídicos claramente definidos en cuanto a dos de las preguntas centrales que merece hacerse cualquier Constitución: una Constitución *para qué;* una Constitución *contra qué.* Más precisamente: muchas de las Constituciones que aparecieron en la región, durante este período fundacional, surgieron a partir de la identificación de ciertos problemas (sociales, políticos, económicos) básicos, y la convicción de que era posible y conveniente disponer de las energías constitucionales de modo tal de hacer frente a tales dificultades.[2]

Un modelo crucial, que muchos tuvieron en mente a la hora de pensar en la reorganización jurídica de las nuevas sociedades, fue el del constitucionalismo norteamericano. En efecto, este dejaba en claro que la Constitución podía representar un medio excepcional para hacer frente a una situación de crisis grave. Dicho ejemplo enseñaba, además, que el contenido de la Constitución debía definirse conforme a las peculiares circunstancias que daban sentido a su aparición. Decir esto no era lo mismo a decir que la Constitución debía ser movida, exclusivamente, por propósitos de corto plazo. En todo caso, lo que se hacía era negar lo contrario, es decir, negar la idea de que una buena Constitución era aquella capaz de desentenderse de las características particulares del contexto dentro del cual nacía.

En el pionero caso de la Constitución norteamericana, el planteo al que me refiero quedó claramente expuesto por James Madison, en los papeles de *El Federalista.* En particular, en el texto históricamente más influyente

---

constitucional, implementados o no, y más arriesgadamente, programas abarcativos sobre cómo organizar las bases generales de la sociedad (lo que John Rawls denominaría su "estructura básica", un concepto que incluye, pero que a la vez excede claramente, el marco de la Constitución escrita. Véase Rawls, 1971).

2 De manera similar, para Cass Sunstein, las Constituciones deberían ser entendidas como estrategias de compromiso previo, usadas para proteger a la sociedad de los problemas más comunes en los procesos políticos. Las Constituciones, para Sunstein, deberían entonces combatir las tendencias más amenazantes de una nación (Sunstein, 1993: 36).

de entre todos aquellos papeles, *El Federalista* n. 10, Madison dejó bien en claro el *por qué* y *contra qué* de la Constitución. Madison identificó entonces, de manera precisa, un grave problema que aparecía socavando las bases de la organización común, y que exigía a los diversos estados federales un replanteo acerca del acuerdo que definía a la Unión. Según el político virginiano, el gran problema que estaba poniendo en crisis la vida institucional de la Confederación era el problema de las *facciones,* definidas como grupos mayoritarios o minoritarios, movidos por la pasión o el interés común, y orientadas a actuar de modos contrarios al interés del conjunto o los derechos de los particulares.[3] Aquí aparecía, según Madison, el gran desafío institucional del momento: ¿Cómo hacer para evitar que el sistema institucional diera fuerza de ley a lo que aparecía como el mero producto de la pasión, o el cegado interés de unos pocos? La respuesta se encontraba, en su opinión, como en la de muchos, en una Constitución Federal capacitada para filtrar o diluir la creciente injerencia de las facciones en la vida pública. De este modo, era reconocida como una herramienta crucial para enfrentar el peligro político más acuciante del período.

Ahora bien, lo propuesto y lo hecho por una mayoría de los pensadores del constitucionalismo, en América Latina, puede leerse en claro paralelo con lo que planteara Madison, para el caso norteamericano. Es decir, ellos tendieron a identificar algún o algunos grave/s problema/s social/es, y a reconocer en la Constitución una herramienta valiosa en la lucha contra tales males.[4]

3 El accionar de las facciones resultaba, en efecto, una novedad decisiva en la vida política de numerosos estados (por caso, y de modo notable, en estados como Rhode Island, Vermont o Pennsylvania), en donde –y según la descripción de los "federalistas" – grupos de "deudores" habían alcanzado posiciones de poder, desde las que ponían en crisis los derechos de propiedad de sus opositores (Brown, 1955; Schuckers, 1978; Wood, 1969, 1992). Madison, entre muchos otros, entendió que la llamada "crisis del papel moneda" desatada entonces, resultaba mucho más grave a partir de sus manifestaciones legales, que a partir de las confrontaciones armadas a las que diera lugar. Finalmente, los alzamientos armados (simbolizados por la "rebelión de Shays") eran generalmente reconocidos como ilegales, y reprimidos por las tropas armadas de la Confederación (Brown 1970, 1983; Feer, 1988; Szatmary, 1987; Wood, 1966). El problema surgía, en cambio, cuando las mismas demandas que en su momento se planteaban con la fuerza de las armas (y que, por tanto, podían ser señaladas y combatidas en su ilegalidad), comenzaban a ganar peso con el respaldo de la ley.

4 Por supuesto, uno puede considerar, en todos los casos, que los problemas identificados, o las herramientas constitucionales seleccionadas para

Un primer caso al que podemos prestarle atención, por su origen temprano y por la influencia que ejerció en toda la región, es el de Haití. Poco después de la Revolución Francesa, e inspirada por ideales similares, Haití –que era entonces una colonia francesa en el Caribe– vivió una pronta y sangrienta revolución, que se extendería entre 1791 y 1804. Se trató de la primera gran revolución negra, liderada por esclavos, que va a lograr el establecimiento de la independencia, conjuntamente con la abolición de la esclavitud. Tanto por su composición social como por el radicalismo de sus demandas, la revuelta haitiana generaría enormes resistencias –directamente pánico– en la región, y también en los centros de la administración colonial. Por ello mismo, la organización constitucional del país va a resultar muy imperfecta y traumática.[5] En todo caso, resulta notable comprobar de qué modo los documentos legales que comienzan a sucederse, uno al otro, en poco tiempo, muestran con claridad el para qué y el contra qué de la Constitución: fundamentalmente, por la independencia, por la afirmación de los derechos de los negros libres, y contra la esclavitud.[6] El énfasis y la ansiedad de tales declaraciones dejan, al menos, un punto en claro: la dirigencia haitiana identificaba con absoluta transparencia cuál era la gran "angustia" pública del momento, y orientaba a sus diversas Constituciones (tanto en su declaración de derechos como en el modo en que definían la organización del poder), prioritariamente, en contra de dicho problema.

Otro caso interesante, al respecto, es el de Simón Bolívar, figura central en la lucha militar por la independencia política de la región, y también protagonista en la tarea intelectual de pensar la reconstrucción constitucional de América Latina. En este doble carácter, a Bolívar le interesó insistir en que las nuevas naciones debían utilizar todas sus energías constitucionales con el objeto de consolidar institucionalmente el triunfo que se había obtenido, dificultosamente, a través de las armas. Para Bolívar, la consolidación de la independencia era el gran objetivo político del momento, mientras que la respuesta constitucional que se ofrecía, en tal sen-

---

confrontarlos no eran los apropiados, pero este solo reconocimiento nos permite pensar, desde un comienzo, en la complejidad de la tarea que se emprendía, y en el serio compromiso con que se hacía frente a ella.

5 Los campesinos haitianos clamaban, durante esos años, que "Constitusyon sé papié, bayonet sé fer" –"la Constitución es de papel, las bayonetas de hierro" (Sheller, 2000: 69).

6 Véase, de modo especial, art. 3 de la Constitución de 1801; arts. 2 y 3 de la Constitución de 1805; art. 1 de la Constitución de 1806; arts. 1 y 2 de la Constitución de 1807; art. 1 de la Constitución de 1816.

tido, resultaba ser, una y otra vez, equivocada. En 1813, en el "Memorial" que dirigiera a los ciudadanos de Nueva Granada, y luego de hacer un examen de la crisis de la independencia venezolana, Bolívar sostuvo que "entre las causas que han producido la caída de Venezuela, debe colocarse en primer lugar la naturaleza de su constitución; que repito, era tan contraria a sus intereses, como favorable a la de sus contrarios".[7] Para él, resultaba claro que la única respuesta constitucional sensata que podía darse, frente a la crisis militar que asolaba a la región, era una que hiciera exactamente lo contrario a lo que se había hecho en Venezuela 1811, en su primer ensayo constitucional. Es decir, para él, la salida constitucional consistía en la concentración de la autoridad política en un Poder Ejecutivo dotado de facultades militares y políticas extraordinarias, políticamente irresponsable, y con capacidad para elegir a su sucesor.

Un proyecto alternativo, más exitoso que el de Bolívar (al menos por el hecho de haberse traducido en una Constitución que se convirtiera en la más estable del siglo XIX, en toda América Latina), fue el propuesto por Juan Egaña para Chile. Según Juan Egaña, el gran problema que enfrentaban las nuevas naciones era el de la disolución –territorial, política, y sobre todo moral– y la única respuesta apropiada frente a la misma era la concentración de la autoridad en favor de un ideal moral compartido, esto es, el de la religión católica. "*Desengañémonos* –decía Egaña– *sin religión uniforme no puede haber un gobierno concorde*."[8] Sin una religión única –afir-

7 Véase, por ejemplo, Bolívar (1950: vol. 3, p. 545). Y agregaba, en la misma dirección: "El más consecuente error que cometió Venezuela, al presentarse en el teatro político fue, sin contradicción, la fatal adopción que hizo del sistema tolerante: sistema improbado como débil e ineficaz, desde entonces, por todo el mundo sensato, y tenazmente sostenido hasta los últimos períodos, con una ceguedad sin ejemplo" (*ibid*.: 541). De la misma manera, en su *Discurso de Angostura*, pronunciado siete años después, Bolívar vuelve sobre la misma idea para criticar el modelo federalista adoptado en 1811, el cual, en su opinión, el país no estaba preparado para adoptar "repentinamente, al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien, como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo. Nuestra Constitución Moral no tenía todavía la consistencia necesaria para recibir el beneficio de un Gobierno completamente Representativo, y tan sublime cuanto que podía ser adaptado a una República de Santos" (*ibid*.: 681).

8 En *Estado social del hombre. Principios filosóficos de la legislación*, Egaña agregaba que "la religión es el eje [...] no solo de la moralidad de un pueblo, sino de su carácter nacional, de sus costumbres, y del apego y respeto a las instituciones civiles [...]. En todo acto público y aun doméstico, por pequeño que sea, deben mezclarse formas religiosas, que recuerden la presencia de Dios, auxilien la moral y sostengan las costumbres." (en Egaña, 1969: 81).

maba luego, pensando en el caso de Inglaterra– era posible crear "una nación de comerciantes, pero no una de ciudadanos".[9]

Juan Bautista Alberdi, quien fuera probablemente uno de los más lúcidos juristas de la región, elogiaba, de hecho, a aquellos primeros constitucionalistas, por razones similares a las que aquí presentamos: ellos habían tenido la sabiduría de ponerse a reflexionar acerca de los graves problemas del momento postindependentista, y habían detectado, de modo apropiado, algunos de esos problemas, que podían ser enfrentados a través del dictado de una nueva Constitución. En el capítulo 2 de su obra más influyente, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina,* Alberdi reconocía los méritos del "primer derecho constitucional" de la región, en los siguientes términos:

> Todas las constituciones dadas en Sudamérica durante la guerra de la independencia, fueron expresión completa de la necesidad dominante de ese tiempo. Esa necesidad consistía en acabar con el poder político que la Europa había ejercido en este continente, empezando por la conquista y siguiendo por el coloniaje: y como medio de garantir su completa extinción, se iba hasta arrebatarle cualquier clase de ascendiente en estos países. La independencia y la libertad exterior eran los vitales intereses que preocupaban a los legisladores de ese tiempo. Tenían razón: comprendían su época y sabían servirla (Alberdi, 1981: 26).[10]

Alberdi reconocía también, acertadamente, que los tiempos habían cambiado y que se hacía hora de modificar las búsquedas iniciales, conforme a las nuevas necesidades, y de modificar las respuestas constitucionales entonces dadas, conforme a estas nuevas inquietudes.

> En aquella época se trataba de afianzar la independencia por las armas; hoy debemos tratar de asegurarla por el engrandecimiento material y moral de nuestros pueblos. Los fines políticos eran los grandes fines de aquel tiempo: hoy deben preocuparnos especialmente los fines económicos (*ibid.*:123).

9 Citado en Collier (1967: 270). Véase también Donoso (1967: 136-137).

10 Aquella primeras respuestas, reconocía Alberdi, habían sido adecuadas en el reconocimiento del *contra qué* debía pensarse la Constitución: "Se hacía consistir y se definía entonces todo el mal de América en su dependencia de un gobierno conquistador perteneciente a la Europa: se miraba por consiguiente todo el remedio del mal en el alejamiento del influjo de la Europa" (*ibid.*).

De lo que se trataba ahora, entonces –y según su particular opinión– era de poblar al país, asegurando su crecimiento económico, lo cual requería de un ordenamiento constitucional por completo diverso, orientado a atraer a la población extranjera, y capacitado para limitar los excesos de un Estado opresivo, amenazante. En todo caso, interesa retomar su modo de acercarse al constitucionalismo, más que los remedios que coyunturalmente él podía proponer. Lo que Alberdi venía a plantearnos era que el constitucionalismo debía asumir una mayor modestia: en lugar de plantearse, de una vez y para siempre, cómo debía organizarse la sociedad, lo que el constitucionalismo debía hacer, en su opinión, era plantearse cómo resolver los "problemas del tiempo", es decir, identificar ciertos "dramas" o "angustias" capaces de marcar una época, y plantear respuestas posibles, desde el derecho, frente a ellos.

En todo caso, y en definitiva, no se trata de coincidir o no con el diagnóstico y los remedios definidos por un autor particular, sino en tomar nota de un proceder común en muchas de las principales figuras del constitucionalismo regional. Podemos disentir con ellos, radicalmente, en relación con sus peculiares análisis y propuestas, pero lo que debe resultar claro es que había allí un tomarse en serio al constitucionalismo, que se traducía en una diversidad de modelos constitucionales, que todavía hoy nos sirven de apoyo para pensar sobre las bases de nuestra organización constitucional.

Dos ideales fundacionales, tres modelos constitucionales

Una vez identificados ciertos graves dilemas, ¿cómo hacer para enfrentarlos, entonces, desde la ley? Más precisamente, ¿qué organización constitucional era la más promisoria, frente a tamaños desafíos? Aquí, notablemente, las respuestas vuelven a diferir. En parte, sin duda, porque distintos sectores identificaban problemas diversos como los primeros problemas a combatir. Sin embargo, las diferencias aparecían también en relación con problemas comunes, a los que todos reconocían como tales.

Es interesante, sin embargo, cuando se estudia la historia constitucional de América Latina, que ni se encuentra un cuadro caótico, es decir, innumerables soluciones que van en cualquier dirección, ni un cuadro que sugiera la existencia de soluciones meramente discrecionales y arbitrarias. Más bien, ante algunos problemas o "dramas" comúnmente identificados como tales –por ejemplo la independencia política, la crisis económica, el desorden político, la injusticia social– los latinoamericanos

sugirieron algunas respuestas limitadas y significativas. El punto es que, al final, solo hubo en juego pocas, diferentes y siempre interesantes respuestas constitucionales.

El reconocido jurista colombiano José María Samper abre su libro *Los partidos en Colombia* dando cuenta del tenor de las disputas constitucionales que se sucedían en su país, y de la diversidad de respuestas en juego. Según su lúcida descripción, dicha confrontación no se relacionaba con la mera disputa entre líderes autoritarios y autointeresados sino, claramente, con una disputa entre proyectos constitucionales comprehensivos y diferentes. Samper refirió, entonces, a la existencia de una pluralidad de debates en juego: el debate sobre la "mayor o menor libertad para los ciudadanos", el debate sobre la "mayor o menor amplitud del poder central" o el "ensanche de las entidades municipales", el debate sobre la "mayor o menor intervención de las masas populares, por medio del sufragio, en el gobierno del país", y el debate sobre el "mayor o menor desenvolvimiento de las fuerzas sociales" (Samper, 1893: 16). Ese era el tipo de batallas constitucionales que estaban en juego, y no, meramente, una serie de disputas motivadas por la ambición de poder. Se trataba de disputas en torno a la libertad individual, el alcance de la democracia y el federalismo, la concentración de la autoridad, y el peso de las organizaciones sociales.

Dada la diversidad de proyectos constitucionales vigente en América Latina, al momento de la independencia, podríamos proponer una manera simple, y esperablemente fructífera, para pensar y clasificar esa diversidad. Y es que, podría decirse, las distintas respuestas que se fueron dando frente a los renovados problemas que se identificaron en la vida constitucional de la región se organizaron siempre en torno a dos ideales principales, que parecen inescapables en la historia del constitucionalismo. El primero nos refiere al ideal de la *autonomía individual,* y el segundo nos lleva a pensar en el ideal del *autogobierno colectivo*.

La selección de estos dos ideales, el de la *autonomía individual* y el del *autogobierno colectivo*, no es azarosa. Ellos nos refieren a dos reclamos básicos, que ocupan un lugar primordial en la política moderna, y que resultaron de capital importancia en la discusión política que se abrió en América desde el momento independentista. Muchas de las principales batallas militares que se dieron en la región desde la independencia no tenían inscriptas en sus banderas la idea de autonomía, pero sí, claramente, consignas como "religión o muerte," o "viva la religión" (por referir solo a un ejemplo importante). Esa peculiar batalla –acerca del papel que debía o estaba autorizada a ocupar la Iglesia en la vida pública– fue decisiva durante décadas (y aún lo sigue siendo hoy), en sus múltiples ramificacio-

nes: en general, la discusión sobre separación entre Iglesia y Estado y luego, a partir de allí, las discusiones sobre la influencia de la Iglesia en la educación; la tolerancia de ideas y cultos diferentes, la autorización de funcionamiento a asociaciones hostiles a la religión, el patronato, el nombramiento de obispos y sacerdotes, las múltiples relaciones entre función pública, ciudadanía y religión, etc. Las disputas en torno al lugar de la Iglesia, finalmente, solo resumen y ejemplifican una cantidad de conflictos suscitados en la región en torno a la autonomía individual (disputas en torno a la privacidad, disputas en torno al alcance de las libertades de reunión o expresión, etcétera).

Tampoco resulta difícil identificar la influencia ejercida por el ideal del autogobierno colectivo en toda América, y desde los albores mismos de las revoluciones independentistas. Baste con mencionar, simplemente, que esas mismas revoluciones se basaron, antes que nada, en una reivindicación republicana del derecho a decidir de los locales, frente al dominio de potencias extranjeras dominantes: Inglaterra, en el caso de los Estados Unidos, España para el resto de casi toda América Latina, y Portugal para el caso de Brasil. Desde el famoso reclamo de *no taxation without representation* [no hay impuestos sin representación], que levantaran los primeros colonos americanos frente a Inglaterra, la demanda por el autogobierno siempre ocupó un lugar privilegiado en las nuevas sociedades independientes. Lo más interesante de toda esta historia es el modo en que dicho ideal –bandera principal en las luchas por la liberación americana– siguió jugando un papel relevante una vez terminada la etapa de las revoluciones independentistas. No es de extrañar que, luego de años en que se convocara a poblaciones enteras a entregar su vida, su libertad, y sus propiedades por la causa del autogobierno, esas mismas poblaciones –como dijera el historiador Gordon Wood– terminaran por utilizar contra sus propios maestros, las doctrinas que aquellos les habían inculcado con el fin de llevar a cabo la revolución. De allí que muchos de los nuevos debates políticos surgidos al calor de la independencia se organizaran en torno del ideal del autogobierno colectivo. Así, ¿qué lugar darle a los órganos mayoritarios en el proceso de toma de decisiones? ¿Cómo expresar la voluntad colectiva en el nuevo sistema institucional? ¿Qué límites (cuándo, y de qué tipo) imponer sobre los órganos de representación popular?

En síntesis, no caben dudas acerca del enorme impacto ejercido por estos dos ideales constitucionales –autonomía individual, autogobierno colectivo– desde los albores de la independencia. Frente a ellos resaltaría las siguientes tres posibles posiciones, a su vez representativas de formas diferentes de pensar la Constitución:

- *Una posición conservadora,* que desde los comienzos de la lucha independentista asumió la defensa de la visión más restrictiva, frente a ambos ideales. Se trató de una propuesta que propugnó organizar todo el sistema constitucional en torno a una particular concepción del bien (normalmente, una religión particular), a la vez que asumió la postura más restrictiva y elitista, en cuanto al papel que debía corresponderle a la voluntad mayoritaria, en el control de la vida política de la comunidad.
- *Una posición republicana,* que se distinguió por su enfrentamiento directo con la posición anterior, a partir de su compromiso fundamental con el ideal del autogobierno, y que tendió a considerar a la autonomía individual como un ideal desplazable en nombre del bienestar general, o las exigencias propias de una política mayoritaria.
- *Una posición liberal,* que vino a invertir el orden de prioridades de la anterior, para concebir todo el orden constitucional en torno a la idea del respeto a las libres elecciones individuales, y que se mostró por ello mismo dispuesta a fijar restricciones severas frente al mayoritarismo político, que era visto como amenaza grave frente al ideal de la autonomía individual.

Resumidamente, nos encontramos aquí con tres posiciones: una que tendió a reivindicar el ideal del autogobierno, aún en sacrificio del ideal de la autonomía individual (el republicanismo); otra que privilegió el ideal de la autonomía individual, aún a costa de establecer fuertes limitaciones sobre el ideal del autogobierno (el liberalismo); y una tercera, que en pos de ciertos valores supraindividuales y extracomunitarios, aceptó desafiar ambos ideales (el conservadurismo). Este solo hecho –el reconocimiento de esta pluralidad de respuestas– es, de por sí, ya interesante. En efecto, nos habla ya de la existencia de formas distintas, y muchas veces contrapuestas entre sí, acerca de cómo pensar al constitucionalismo, enfrentado a sus principales dramas. El punto es importante en sí mismo porque contrasta con una visión, que hoy parece presupuesta dentro del constitucionalismo, según la cual no hay muchas variaciones posibles, imaginables o concebibles, a la hora de pensar en cómo organizar la estructura básica de la sociedad. Contra dicha visión, este reconocimiento inicial nos permite advertir que, desde su momento fundacional, el constitucionalismo reconoció la existencia de formas muy diferentes de afrontar los principales problemas que se confrontaban.

En todo caso, en lo que sigue, haremos referencia a diferentes modelos constitucionales, que ordenaremos a partir de esta clasificación inicial de

los tres modelos constitucionales principales mencionados. A favor de este enfoque, podría decirse que encaja bastante bien con entendimientos habituales que la teoría política tiene, sobre el significado de los ideales respectivos,[11] a lo cual se suma el apoyo que encuentra esta distinción tripartita, dentro de la historia del constitucionalismo.[12] Reconociendo, desde ya, la complejidad histórica de la región, y las ambigüedades propias de los distintos modelos constitucionales citados (que, en la práctica, tendieron a aparecer más "mezclados" que "puros"), la distinción central entre fuerzas liberales y conservadoras se encuentra fácilmente en todos los países de la región (aquí, en todo caso, solo refinamos el sentido de tales términos),

11 Véase, por ejemplo, el modo en que se definen las ideas de conservatismo, mayoritarismo y liberalismo en la *International Encyclopedia of Social Sciences* (Sills, 1968). El conservatismo es definido como una ideología que reivindica ciertos patrones de moralidad tradicionales y heredados, y que a la vez se mantiene escéptica frente a la eficacia del gobierno popular (*ibid*., vol. 3, 291); el mayoritarismo estricto, como una postura que considera que la decisión mayoritaria es decisiva para el grupo entero (*ibid*.: vol. 9, p. 536); y el liberalismo, como una vision que reivindica fundamentalmente dos temas, el rechazo de la autoridad arbitraria, y la defensa de la libertad de expresión y la personalidad individual (*ibid*.: vol. 9, p. 276).

12 Una primera muestra del apoyo que ofrece la historia a este esquema inicial, surge de la notable influencia simbólica, política, intelectual adquirida por los dos grandes eventos del constitucionalismo moderno, esto es, las revoluciones francesa y norteamericana, y las Constituciones que siguieron a ellas (Elster, 1993). Ambas revoluciones tuvieron un extraordinario impacto en todo el mundo, y sus principales obras jurídicas dejaron una indudable impronta a lo largo de todo el continente americano. El primer constitucionalismo revolucionario proveniente de Francia, con sus antecedentes rousseaunianos, y sus continuidades jacobinas, vino a representar en la región al constitucionalismo radical, anticonservador; constitucionalismo que encontraría continuidades en el mundo anglosajón a través de los escritos de radicales como Thomas Paine. Mientras tanto, y frente al mismo, la Constitución norteamericana comenzó a simbolizar el modelo de los límites, del control al poder, de la separación de la Iglesia y el Estado, es decir, de aquello que hemos llamado liberalismo. Junto con estos abordajes, la otra gran fuente de inspiración para el constitucionalismo regional estuvo dada, sin lugar a dudas, por el derecho proveniente del imperio hispano. Cuatrocientos años de colonización, impuestos por la fuerza de la espada, representaron una base de apoyo extraordinaria para el desarrollo de un pensamiento de carácter indudablemente conservador: conservador de las tradiciones, de la religión impuesta, de un orden político estamental y un orden económico desigual. Tenemos así, entonces, una primera y clara sustentación histórica para afirmar la idea según la cual el constitucionalismo americano estuvo fundamentalmente marcado, desde un inicio, por tres cosmovisiones diferentes, a las que podemos asociar con el pensamiento conservador, republicano y liberal.

y la presencia del radicalismo, como proyecto de organización política alternativa, también resulta visible (aunque nunca con el peso de las cosmovisiones anteriores), en una mayoría de los países que aquí estudiamos.[13]

El modelo republicano: por la "voluntad general"

El modelo republicano o radical es el que crece con las luchas independentistas, a la vez que las alimenta.[14] Se trata del modelo del autogobierno, que nace al calor de reclamos colectivos en pos de la independencia y la autodeterminación. Y si bien es cierto que, conforme a lo dicho, se trató de un modo de pensar la organización constitucional muy apegado al momento independentista, también lo es que el mismo tendió a resurgir frente a los nuevos reagrupamientos que iba mostrando el pensamiento conservador, contra el que habitualmente se mostró enfrentado. En América Latina, eso ocurrió de modo muy notable a mediados del siglo XIX, acompañando el "momento rojo" de las "revoluciones democráticas de 1848" en Europa. Reapareció entonces en la agenda política internacional la cuestión de la autodeterminación democrática, aunque esta vez no contra una potencia dominadora extranjera, sino frente a una clase dominante que impedía la expansión de los derechos políticos reclamada por los sectores subalternos. En América Latina, la onda expansiva del movimiento democrático se hizo sentir, sobre todo, en Colombia, Chile y Perú aunque –de un modo u otro– el mismo terminó teniendo repercusiones en toda la región.[15] En definitiva, según veremos, ni a comienzos ni a mediados del siglo XIX, lograría el radicalismo latinoamericano traducir sus propuestas en proyectos constitucionales sólidos, apoyados por sectores amplios de

13 En Chile, existió desde muy temprano un Partido Radical, con fuerte apoyo en el siglo XIX; en Colombia es común la referencia a los "radicales del siglo XIX" (es decir, Mejía Arango, 2007) o aun al "milagro socialista de Nueva Granada" (Gilmore, 1956); en Perú, el historiador David Sobrevilla considera que "el radicalismo es la tercera de las grandes opciones políticas peruanas desarrolladas luego de la independencia nacional", siendo "la primera "el *pensamiento conservador*, la segunda, el *liberal* y la tercera, el *radical*" (Sobrevilla, 2009: 21-22); en México también resulta de sentido común la referencia a los "radicales", llamados a veces "liberales puros", como los que participaron en la Convención de 1857, etcétera.

14 En lo que sigue, usaremos de modo indistinto las categorías de "republicano" y "radical".

15 Véase, por ejemplo, Thomson (2002), y en particular Sobrevilla (2002).

la población. Sin embargo, aquí sostendremos que, de todos modos, su influencia en el desarrollo constitucional de la región fue decisiva: se trató del "fantasma" contra el cual tendieron a reaccionar (y contra el cual finalmente decidirán reunirse) los modelos constitucionales rivales.[16]

En todo caso, en lo que sigue, vamos a definir al radicalismo a partir de dos de sus rasgos centrales: el *mayoritarismo político* y, lo que denominaremos, a falta de un término mejor, el *populismo moral*.[17]

La primera de estas características, el mayoritarismo político, es la que nos revela a la postura republicana en su faceta más crítica y opuesta al conservadurismo. En efecto, el elitismo político que asociábamos con el proyecto conservador vira aquí a una postura de rechazo, de directa confrontación con la anterior, que descansa en la autoridad superior de las mayorías populares. Lo que aquí se afirma enfáticamente es lo que allí se rechazaba de modo drástico: el derecho de las mayorías a autogobernarse, a darse sus propias reglas y decidir por sí mismas el modo en que quieren llevar a cabo su vida en común.

Por supuesto, las formas que fue adquiriendo este ideal –el ideal del autogobierno– variaron en tiempos diferentes, y de acuerdo con el pensamiento de autores diferentes. Sin embargo, de entre ellas podríamos des-

16 Me detengo en el análisis de la cuestión en Gargarella (2010). En próximos capítulos examinaremos con más detenimiento el particular devenir del pensamiento constitucional radical, desde finales del siglo XIX.

17 La definición, según veremos, es muy similar en su contenido a la que ofrece, por caso, el importante historiador peruano David Sobrevilla, para hablar del primer radicalismo en su país, en contraste con el liberalismo y el conservadurismo que, para él también, representan las tres grandes concepciones teóricas que marcaron los inicios de las disputas políticas peruanas. Dice Sobrevilla: "Las ideas radicales surgieron en el Perú hacia mediados del siglo XIX. El radicalismo es la tercera de las grandes opciones políticas peruanas (hay otras menos importantes) desarrolladas luego de la independencia nacional. La primera de ellas fue el *pensamiento conservador*, la segunda, el *liberal,* y la tercera, el *radical.* El *radicalismo* tuvo un precursor en el Perú en Francisco de Paula González Vigil (1792-1875), luego llegó a nuestro país en forma desarrollada traído por el prócer chileno Francisco Bilbao (1823-1865) –quien vivió exiliado en Lima de 1851 a 1856, con una estadía intermedia en Guayaquil en 1852 y 1853–; fue luego asumido por Enrique Alvarado (1835 o 1837 y 1856) y cultivado por Mariano Amézaga (1834-1883). El ápice del radicalismo se dio en el Perú con Manuel González Prada. El radicalismo está caracterizado: *negativamente* por el anticlericalismo, el antihispanismo y la denuncia de los problemas morales y económicos del Perú; y *positivamente* por ser una opción de izquierda extrema que está en contra de la burguesía, del capitalismo y del naciente imperialismo y a favor de un igualitarismo muy amplio" (Sobrevilla, 2009: 21-22).

tacar una, por el grado de refinamiento y precisión que alcanzara, esto es, la defensa que hiciera del mayoritarismo político el extraordinario radical chileno Francisco Bilbao, a lo largo de su vida itinerante, de exilio en exilio, y en particular en uno de sus escritos más memorables, de 1855, titulado "El gobierno de la libertad". Dicho escrito representa la respuesta que diera Bilbao (en ese momento, exiliado en Perú), frente a una convocatoria hecha por el general Castilla, para reformar la conservadora carta constitucional vigente, que databa de 1839.

En el texto, que refiere a los contornos que debían caracterizar a la nueva Constitución, el pensador chileno reflexiona detenidamente sobre el constitucionalismo, y el lugar que debían ocupar las mayorías populares en la nueva sociedad, y lo hace con un lenguaje y un ideario claramente rousseauniano, y reivindicando directamente a la única Constitución que considera que "merece ser recordada" en la historia de la humanidad: esto es, la Constitución jacobina de 1793. Dando cuenta de los alcances de su mayoritarismo, Bilbao defiende a la democracia directa frente a quienes consideran que ella es impracticable (Bilbao, 2007: 321-322); define a la delegación del Poder Legislativo como "crimen de lesa humanidad" (*ibid.*: 326), como "esclavitud disfrazada de soberanía" ("La historia de los congresos lo comprueba", *ibid.*: 322); y piensa a la representación en vínculo con el mandato imperativo y el derecho de revocatoria de mandatos (*ibid.*: 321-322). "El pueblo nombra el tribunado" –proclama Bilbao– al que presenta como "un agente, dependiente del soberano, con mandato imperativo, con el derecho especial de iniciativa, con el deber de elaborar la iniciativa de todos [...]. El tribunado es revocable, responsable, reelegible en su totalidad o en parte y cuando lo manifieste el soberano" (*ibid.*: 327).

Claramente, el de Bilbao es un ejemplo notable, y en cierto sentido único en la historia de la región, pero convendría no exagerar su excepcionalidad. Sus propuestas, en todo caso, sofistican y extreman las que eran propias de muchos otros activistas, políticos y pensadores de la época, que veían, como él, que las revoluciones independentistas no debían frustrar sus promesas emancipatorias: propuestas que habían dotado a las revoluciones de contenido y, sobre todo, de legitimidad.

Las formas que fue adquiriendo este discurso mayoritarista fueron diversas, pero en todas ellas podemos reconocer, sin dudas, la apuesta de los radicales por *salidas colectivas, antiindividualistas, antiautoritarias, apoyadas en la regla de la mayoría, e intensamente necesitadas del brazo de la ayuda estatal*. Fueron ellos, los radicales, los que más y mejor abogaron por romper un esquema de toma de decisiones excluyente, verticalista, concentrado en unas pocas manos. Vemos expresadas estas convicciones, por ejemplo,

en la *radical crítica a la delegación de pode*r que presentara Bilbao, pero también en el fuerte *sesgo antipresidencialista*, que caracterizara las propuestas de los primeros radicales en Nueva Granada o en Perú (quienes reaccionaban, muy en particular, contra el militarismo autoritario que proponía Simón Bolívar). Reconocemos estos compromisos mayoritarios, también, en la consistente defensa republicana del *federalismo político y la desconcentración de la autoridad* (banderas estas características del "antifederalismo" norteamericano, de los "liberales puros" en México, del liberalismo radical colombiano de mediados del siglo XIX; etc.). Así también, el mayoritarismo radical se manifiesta en la preferencia por una *separación estricta* de los poderes, orientada a librar de indebidas interferencias a la Legislatura, y a asegurar así su predominio (ver, por caso, en las iniciativas constitucionales defendidas por el radical británico Thomas Paine, en los Estados Unidos; para un análisis sobre el origen y funcionamiento del sistema de separación estricta ver también Schmitt, 2008: sección II). Advertimos este mayoritarismo de modo muy especial en la temprana y notable prédica a favor de los derechos de las mujeres y de los trabajadores, realizada por la peruana Flora Tristán,[18] o en la decisiva campaña impulsada por los radicales, en pos de la *mayor inclusividad del sistema político*. Y ello se reconoce, también, en la audaz y novedosa defensa de las *asociaciones* ("la necesidad de nuestro siglo", Montalvo, 1984: 28) como esquema de organización colectiva basado en la cooperación entre sus miembros (una defensa de las asociaciones que encuentra varios ejemplos notables, en la región, como los que nos proveen los escritos y discursos de Juan Montalvo, en Ecuador, o el religioso Francisco de Paula González Vigil, en Perú). Se trata de rasgos que terminaron por comprometer a los radicales con un intenso *activismo e intervencionismo estatal* que contrastaba de modo obvio, al menos discursivamente, de la tan común defensa del "dejar hacer, dejar pasar" propiciado por una significativa porción de la élite de la época (véase, por ejemplo, el brillante debate que enfrentara, en Colombia, a Murillo Toro con Miguel Samper).

El otro rasgo distintivo del republicanismo político fue el *populismo moral*. La noción de populismo moral nos refiere a una extensión del principio mayoritarista al ámbito de la moral y de los derechos. El radicalismo proponía regular la vida política y social a partir de –y en nombre de– la regla

18 El autor Carlos Rama la presenta como una "escritora de talento, que se relaciona personalmente con Charles Fourier y [...] con Robert Owen, a la cual defenderá Carlos Marx contra los ataques de Edgard Bauer en 1844 en *La sagrada familia*, y en cuya obra se inspirará Federico Engels para preparar su clásico volumen *La situación de las clases laboriosas en Inglaterra*" (Rama, 1977: XXI).

mayoritaria. "Con respecto a los derechos" –señala Pérez Guilhou describiendo la posición de los radicales argentinos, a fines del siglo XIX– su contenido queda definido por "lo que fija la voluntad general" (Pérez Guilhou, 1997: 20). En comunidades mayoritariamente religiosas, por ejemplo, dicho compromiso mayoritario puede implicar el otorgamiento de un respaldo especial a la religión dominante. Esta era, por caso, la posición que defendía el antifederalista Richard Henry Lee en 1784, frente a James Madison, cuando sostenía que la religión debía actuar como "guardián de la moral", o cuando abogaba por el deber de formar el pensamiento de los ciudadanos "en favor de la virtud y la religión" (Storing, 1981: 22-23). Sin embargo, el fundamento de esta posición no radicaba, como en el perfeccionismo, en el valor intrínseco sino en el *valor instrumental o contingente de la religión.* La asociación entre Estado y religión podía ser defendida, entonces, y como imaginara Lee, de forma tal de honrar la voluntad colectiva, o podía defenderse, en cambio, del mismo modo en que Juan Jacobo Rousseau defendiera la "religión civil": esto es, en razón del servicio que era capaz de ofrecer la misma a la voluntad colectiva, en tanto "cemento social", elemento aglutinante y homogeneizador de sociedades en riesgo de fragmentación (Wolff, 1996: 95; Cohen, 2010).

No hablamos aquí, entonces (como lo hará el liberalismo, según veremos), ni de un ámbito de la moral privada, inexpugnable e impenetrable por el aparato estatal, ni hablamos tampoco de derechos incondicionales, innegociables, que representen una insuperable barrera de contención frente a los abusos potenciales del Estado. La distinción entre voluntad colectiva y voluntad individual resulta diluida, y esas barreras de contención entre individuo y Estado vuelan por los aires. Posiblemente, el mejor ejemplo para ilustrar lo dicho tenga que ver con el caso de las *virtudes cívicas,* seguramente el aspecto más distintivo en la extensa historia de la teoría política republicana y, aún más, uno de los pocos aspectos que parecen formar parte del núcleo duro, común, del pensamiento republicano, desde sus orígenes y hasta hoy (Pettit, 1997; Skinner, 1983).

La idea es la siguiente: el Estado republicano necesita de una ciudadanía caracterizada por ciertos rasgos de carácter, ciertas cualidades morales, que son las que permiten el sostenimiento de una nación libre, frente a la amenaza de potencias y comunidades externas (Sandel, 1996). Tales rasgos de carácter eran los que habían hecho posible todo el movimiento independentista, durante el cual grupos amplios de ciudadanos aceptaron sacrificar todas sus pertenencias y hasta su vida en pos de la independencia política de su país. De allí que, para los republicanos, resultase inconcebible un escenario público marcado por la presencia de una ciudadanía

políticamente apática, no identificada con la vida de los demás, indiferente frente a la suerte del prójimo, desapegada del destino de su comunidad.

Por lo dicho, los republicanos rechazaron la idea del "Estado neutral" y, contra el mismo, defendieron como posible, deseable y justificada la existencia de un Estado activista, dispuesto a instar a sus miembros a un compromiso más intenso con la vida en común. Un ejemplo en este respecto, quizás extremo, se encuentra en la radical y efímera Constitución mexicana de Apatzingán, de 1814, que definía de modo muy estricto las dimensiones que debía asumir el compromiso ciudadano frente a su comunidad, adoptando un lenguaje rousseauniano. En el art. 20 de la Constitución se consagraba entonces, por ejemplo, un *absoluto predominio de la voluntad general sobre la particular*: "La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general". Del mismo modo, el art. 41 definía, entre las obligaciones de los ciudadanos, la absoluta obediencia a las autoridades constituidas, a la vez que "una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrifico voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan".

Ahora bien, lo dicho hasta aquí puede sugerir, equivocadamente, que los republicanos mantenían una idea simplemente hostil frente a la noción, más tradicional, de los derechos constitucionales como derechos inviolables e incondicionales. Sin embargo, la aseveración anterior es cierta solo de manera parcial. En realidad, ellos sostenían una aproximación más bien heterodoxa en torno a los derechos, que en parte restringía, pero en parte también expandía las nociones más comunes en torno a los mismos. Más que pensar en la lista de derechos como un modo de atrincherar ciertos intereses fundamentales, para así tornar posible la vida privada, los republicanos concentraban su atención en las formas capaces de asegurar las condiciones de una vida pública activa. Su atención estaba concentrada en lo que podríamos llamar "la cuestión social", esto es decir, las (normalmente descuidadas) condiciones sociales necesarias para hacer posible el autogobierno colectivo.

En relación con los derechos políticos, sostuvimos ya que los republicanos tuvieron un papel protagónico en la discusión acerca de los mismos, y claramente en defensa de una visión más expansiva al respecto. En momentos en que el derecho al sufragio era objeto de enfoques fuertemente restrictivos, y se privaba de la ciudadanía plena a la mayor parte de la población, ya sea por su condición económico-social, su género, su raza, o su nivel educativo, la labor de los republicanos en pos de expandir la ciudadanía resultó de primera importancia. Pocas posiciones fueron tan

influyentes y articuladas al respecto –aquí, específicamente, en la defensa del sufragio universal– como la que sostuviera el colombiano Murillo Toro. Murillo no solo fue una figura crucial en el avance de la iniciativa universalista, sino además su principal y aislado defensor cuando parecía que la propuesta se caía definitivamente ante el aparente fracaso de la primera experiencia con el sufragio extendido.

> Si la república ha de ser el gobierno de todos por todos, o más bien, el gobierno de cada uno por sí mismo, y conviniésemos en que la mayoría no está en la posibilidad de gobernarse por sí misma… deberíamos despedirnos del sistema democrático y proclamar una dictadura (Murillo Toro, 1979: 93).

La otra área donde la influencia del radicalismo político fue decisiva, fue la relacionada con las bases económicas de la Constitución. En tal respecto, son muchas las iniciativas que destacan, incluyendo la temprana y notable iniciativa del líder independentista uruguayo, José Gervasio Artigas, quien dictara un *Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña,* destinado no solamente a asegurar una redistribución de la tierra, sino también a hacerlo a partir de un criterio progresivo e igualitario por medio del cual se beneficiaba, en primer lugar, a los grupos más desaventajados de la sociedad, incluyendo a "negros libres", "indios", "zambos", "americanos nativos", "viudas con hijos" y "criollos" (Petit Muñoz, 1956; Sala de Touron y Rodríguez, 1978). El documento artiguista adoptaba, de este modo, una actitud claramente igualitaria en relación con grupos desaventajados que, en ese tiempo, eran ya sea ignorados, ya sea "integrados" por la fuerza, o directamente hostilizados por las fuerzas políticas dominantes (claramente, ni la tradición conservadora ni la liberal parecían bien preparadas para lidiar con tales grupos de un modo plenamente respetuoso, capaz de tomar en cuenta, por caso, los modos en que las políticas estatales vigentes, durante largas décadas, habían dañado a tales poblaciones).[19]

19 Uno puede hacer la misma crítica en relación con la tradición radical, en general, más allá de que hayan existido excepciones como la de Artigas. Aún en un caso extremo, como el de la revolución independentista mexicana, liderada por Hidalgo y Morelos, y motorizada por una mayoría de indígenas, los resultados fueron, en el sentido indicado, muy frustrantes. Piénsese, por caso, que la Constitución republicana, rousseauniana, aprobada en Apatzingán en 1814 (uno de los productos más interesantes del radicalismo constitucional temprano en América Latina), básicamente omitió toda referencia a los derechos e

Medidas como la citada, orientada a asegurar ciertos bienes básicos para todos, pero en particular para los que estaban peor, a pesar de que no fueron las más comunes, se repitieron a lo largo de toda la región durante todo el siglo XIX. Uno puede alistar, entre otros ejemplos similares, las fuertes medidas redistributivas exigidas por los radicales mexicanos, desde los comienzos de la independencia (así, en la labor de los primeros "curas revolucionarios"), hasta muy avanzado el siglo, como se demostrara, de modo especial, en las profundas reformas agrarias exigidas por los liberales radicales en la Convención Constituyente de 1857 (Reyes Heroles, 1957; Sayeg Helú, 1974; Zarco, 1957).

Ejemplos como los mencionados nos ayudan a reconocer la influencia –moderada, pero no menor– ejercida por el republicanismo americano en el diseño de las Constituciones de las nuevas sociedades independientes.

El modelo conservador: la Cruz y la espada

El modelo constitucional conservador quedó simbolizado como el de "la Cruz y la espada", el de la religión y el orden.[20] Como dijera el publicista argentino Félix Frías: "El orden a la sombra y al amparo de la Cruz, es todo mi programa político".[21] Se trata de la visión del constitucionalismo con más arraigo en América Latina; una de las dos más influyentes en toda la

---

intereses de los grupos indígenas, a pesar del rol protagónico que ellos habían jugado en la revolución.

20 Seguramente, nadie superó al presidente ecuatoriano Gabriel García Moreno en la traducción constitucional de esos ideales políticos. Así, en la presentación que hiciera frente a la Asamblea Constituyente de su proyecto constitucional extremadamente conservador, García Moreno sostuvo: "El proyecto de Constitución que os será presentado, contiene las reformas que en mi concepto demanda más imperiosamente el orden, el progreso y la felicidad de la República. Dos objetos principales son los que he tenido en mira: el primero, poner en armonía nuestras instituciones políticas con nuestra creencia religiosa; y el segundo, investir a la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir a los embates de la anarquía" (García Moreno, 1887: 275-276). De allí que proclamara la necesidad de "poner en armonía nuestras instituciones políticas con nuestra creencia religiosa". En otros términos, y tal como lo describiera García Moreno, la Constitución debía "investir a la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir a los embates de la anarquía".

21 Y también: "Yo soy del partido de los católicos, esto es, del partido de Jesucristo; estoy por las facultades extraordinarias, por la omnipotencia de Nuestro Padre que está en los cielos". Así, conforme a lo que sostuviera en un texto titulado

región, y la que apareció en respaldo de las Constituciones más duraderas. En efecto, la propuesta conservadora ha venido habitualmente de la mano de una promesa efectiva de estabilidad que, en su momento –en el contexto de repúblicas fragmentadas y sistemas políticos caracterizados por una gravísima fragilidad institucional– representó una promesa de extraordinaria importancia.

Al nivel constitucional, los ideales de "la Cruz y la espada" combinaban dos aspectos centrales del pensamiento conservador. Por un lado la Cruz, esto es decir, la convicción de que las nuevas sociedades debían reorganizarse en torno de un proyecto moral comprehensivo (habitual pero no exclusivamente, el de la Iglesia Católica). Por otro lado la espada, esto es decir, la certeza de que era necesario recurrir a la fuerza para recuperar o imponer el orden; un orden vinculado con aquel proyecto comprehensivo, y que era objeto de resistencias y desafíos constantes por parte de una ciudadanía poco educada. Muchas de las primeras y principales Constituciones aprobadas en la región respondieron bastante claramente a estas premisas: pensemos, por caso, en Constituciones como las de Chile de 1823 y 1833 (una de las más duraderas en la historia latinoamericana), las de Colombia de 1843 y 1886, la ecuatoriana de 1869, la de México de 1843, o la de Huancayo, Perú, de 1839.

En términos algo más abstractos, y conforme ya adelantáramos, el modelo conservador implicaba el compromiso con dos posiciones teóricas de extendida influencia en todo el territorio americano: el *elitismo político*, y el *perfeccionismo moral*.

Al *elitismo político* podemos asociarlo con dos ideas fundamentales. Por un lado, un reclamo *ontológico*, central en buena parte de la historia del pensamiento político conservador, que viene a afirmar la existencia de ciertas verdades políticas que deben guiar la vida pública. Por otro lado, un reclamo *epistemológico* acerca de quiénes están capacitados o no para conocer o tener acceso a tales verdades políticas.

Una buena muestra de cómo podían operar ambos supuestos aparece en *El Federalista* n. 31, en donde Alexander Hamilton se refiere tanto a la convicción –derivada en su caso de John Locke– acerca de la existencia de ciertas "verdades políticas primarias", como al hecho de que no todos estaban igualmente preparados para conocer el contenido de las mismas.[22]

"Vagancia", publicado en *La Religión*, Buenos Aires, 8 de agosto de 1857 (citado en Halperin Donghi, 1980: 42-43).

22 En un breve y revelador párrafo al respecto, Hamilton escribió que: "en todo tipo de disquisiciones, existen ciertas verdades primarias, o primeros principios, de

La discusión que llevaba adelante Hamilton era eminentemente política: de lo que se trataba entonces era de definir los principios que habrían de regular las instituciones básicas de las nuevas sociedades, y lo que él pretendía, a través de su escrito, no era tanto participar en una discusión filosófica de larga data, sino intervenir en una discusión política urgente, íntimamente imbricada con el dictado y aprobación de la Constitución Federal. En todo caso, Hamilton proveía una versión más sofisticada y laica de una manera de pensar que tenía y seguiría teniendo enorme peso en toda la región.

Una visión similar, aunque tal vez más extrema y descarnada, apareció muchas veces en América Latina de la mano de un discurso religioso y conservador. Son varios los ejemplos que pueden mencionarse en dicho respecto. Por caso, esa es la postura que reconocemos en el religioso Bartolomé Herrera, en Perú, en su famosa polémica con el liberal Benito Laso, en torno a los principios fundamentales de la política, y las capacidades de la ciudadanía para conocerlos. Decía Herrera:

> Las leyes [...] son principios eternos fundados en la naturaleza de las cosas, principios que no pueden percibirse con claridad, sino por los entendimientos habituados a vencer las dificultades del trabajo mental y ejercitados en la indagación científica. ¿La mayoría de un pueblo se halla en estado de emprender la difícil tarea, indispensable para descubrir esos principios? No: no tiene tal capacidad y quien no tiene la capacidad para hacer algo, no se puede decir sin caer en un absurdo, que tiene derecho de hacerlo. El derecho de dictar las leyes pertenece a los más inteligentes –a la aristocracia del saber, creada por la naturaleza" (Herrera, 1929: 131; Basadre, 1949).[23]

El planteo de Herrera resume bien la versión más extrema, y clerical, del elitismo propio del conservadurismo constitucional americano. En todo

---

los cuales debe depender todo el razonamiento posterior. Estos principios contienen una evidencia interna que, previa a cualquier reflexión o combinación, determina el asentimiento del entendimiento. Cuando no produce este efecto, ello debe resultar ya sea de algún desorden en el órgano perceptivo, ya sea por la influencia de algún interés extraño, alguna pasión, o algún prejuicio". Véase un análisis al respecto, por caso, en White (1987).

23 Similar interés reviste la polémica de Herrera con los hermanos José y Pedro Gálvez (ver, en particular, el debate entre Herrera, como rector del ultraconservador Colegio de San Carlos, y Pedro Gálvez, director del liberal Colegio de Nuestra Señora de Guadalupe). Véase, por ejemplo, Leguía (1927 y 1939).

caso, el reconocimiento de lo anterior nos obliga a reflexionar sobre la plausibilidad del sistema institucional propiciado por un conservadurismo que pretendía crear instituciones que acompañaran los desarrollos más "duros" del "poder real".

Lo que es más interesante, de todos modos, es la forma en que este elitismo político adquirió traducción constitucional. Este implicó, fundamentalmente, la concentración de la autoridad en un territorio y sobre una persona, esto es decir, el *centralismo político*, y el *presidencialismo fuerte.* Estas ideas básicas, que parecen encajar tan bien en América Latina, encuentran una fuerte referencia externa en el modelo monárquico inglés y en las Constituciones Consulares Napoleónicas de 1799 y 1892, que alcanzaron tanta influencia en la región.[24] Al mismo tiempo, tales ideas se opusieron directamente a los fines de consagrar el federalismo y un sistema de frenos y contrapesos, que tantos liberales de la época encontraron apropiados.

Este modelo político conservador, que combinaba un extremo centralismo con un extremo presidencialismo, reconoció, en América Latina, diversas formas: desde el modelo teocrático defendido por el presidente García Moreno, en Ecuador, hasta el modelo del presidente vitalicio, propuesto por Bolívar que el mismo Marx criticó en varios aspectos,[25] el autoritarismo aislacionista de los "dictadores supremos" paraguayos, Gaspar Rodríguez de Francia y Francisco Solano López (Romero, 1970), o el modelo de tipo imperial, defendido en el constitucionalismo brasileño (Calmón, 1959: vol. 4; Mendes *et al.*, 2008), o el esquema del "Supremo Poder

24 Aunque el modelo conservador fue el más exitoso de todos los existentes, al menos en cuanto a la estabilidad que alcanzaron las Constituciones conservadoras, ese no fue el caso de las Constituciones más claramente inspiradas en el modelo napoleónico, como las que propusiera Bolívar en Bolivia, Colombia o Perú, y que aparecieron como demasiado extremas, sobre todo en relación con los poderes que depositaba en el presidente (es decir, nombramiento de por vida).

25 Las críticas extremadamente duras que dirigió Marx a Bolívar pueden encontrarse en uno de esos pocos textos en los que hace referencia a América Latina (también existen algunas líneas acerca de la invasión norteamericana a México). La crítica, que apareció en un artículo publicado en el *New York Daily Tribune*, era tan dura y extrema que tuvo que aclarar su sentido y el objetivo de sus críticas en una carta a Engels, escrita poco después de la aparición del artículo sobre Bolívar. De manera notable, dicho artículo generó una importante polémica en América Latina, entre autores y grupos de izquierda, acerca de la adecuación del análisis histórico de Marx, e incluso (y de manera más significativa) acerca de la estrategia de concentración de poderes en pos de favorecer cambios sociales. Véase, por ejemplo, Marx (1858) y Aricó (2010).

Conservador", creado por la Constitución mexicana de 1836. Inclusive, el modelo conservador latinoamericano llegó a expresarse a través de propuestas monárquicas que, si bien resultaron excepcionales en la región, alcanzaron una importancia particular (Safford, 1985: 360-361).[26]

Concentremos nuestra atención, ahora, en la otra "pata" central de las propuestas conservadoras, relacionada con su perfeccionismo moral. Decir que el conservadurismo asume una posición *moralmente perfeccionista* implica sostener que el mismo reconoce la existencia de ciertas verdades morales acerca de la vida buena (es decir, formas de vida mejores que otras); a la vez que asume que una mayoría de ciudadanos tiene dificultades para alinear su comportamiento en los términos exigidos por aquellas pautas. Esta última circunstancia –pensaban los conservadores– dejaba a una mayoría de personas a la merced de engaños o confusiones y, por tanto, a las puertas de la degradación personal, de una vida en el vicio o la corrupción. De allí, otra vez, la necesidad de guía y correcciones externas.

Obviamente, estos fuertes compromisos morales, normalmente asociados con la religión católica, encontraron una pronta expresión constitucional.[27] Típicamente, el constitucionalismo de la región propició cláusulas favorables a la religión católica, ya sea declarando a la misma como religión oficial (el 81% de las Constituciones dictadas durante el siglo XIX), ya sea prohibiendo el culto público de otras religiones (el 54%, Loveman, 1993). En casos extremos, como en el de Ecuador 1869, la Constitución

26 Ello así, sobre todo, por el nivel de adhesión que llegaron a generar en pensadores liberales que vieron en ellas la única salida institucional posible, frente a la crisis postindependentista, y el temor de una vuelta atrás del proceso revolucionario. Fue así como aparecieron algunas breves experiencias monárquicas en la Argentina (1814-1818), Chile (1818), y con más fuerza en México, en donde un príncipe europeo llegó a ser designado al frente de los destinos del país, entre 1864 y 1867 (una modalidad que había sido explorada sin éxito en otros países de la región). Manuel Belgrano, en la Argentina, había intentado una alternativa curiosa, pero también fallida: designar a un descendiente Inca. El general Iturbide, en México 1821, mientras tanto, había promovido, también sin éxito, la opción de un monarca criollo.

27 Los modos adquiridos por el perfeccionismo moral, dentro de América Latina, y a partir de la extraordinaria influencia ejercida por la religión católica, fueron notables. La religión era vista, por muchos de ellos, como un componente esencial de la vida pública. Se trataba, en definitiva, del único lazo que mantenía unido al país, tal como sostuviera el monarquista mexicano José María Gutiérrez Estrada (Fowler, 1966: 70). Y, como mantuviera, en sintonía, el peruano Bartolomé Herrera, "una Nación tan escasa de vínculos sociales" no podía considerar indiferente el "conservar o destruir el vínculo de la religión" (Paz Soldán, 1973: 106).

estableció que la ciudadanía misma quedaba reservada para los que profesaran la religión católica. En otros casos, como en el de Chile 1823, la Constitución vino acompañada de un Código Moral, de más de seiscientos artículos, a través de los cuales el Estado pretendía regular hasta los más elementales aspectos de la vida privada. El Código establecía regulaciones, entonces, sobre el tenor que debían tener los vínculos entre padres e hijos, sobre el modo de celebración de las fiestas públicas y privadas, sobre el uso del alcohol, sobre el ocio y la vagancia, sobre los modos de la música popular, sobre las danzas nacionales, y sobre las conductas que debían ser exaltadas como virtuosas, o perseguidas y reprimidas como viciosas.

El influyente Bolívar, mientras tanto, defendió desde sus primeros escritos constitucionales una versión laica del Código Moral propiciado por Juan Egaña para Chile. En su conocida *Carta de Jamaica* sugería ya que la división de poderes tradicional debía ser completada con la creación de una institución destinada a cuidar de la educación y salud moral de la ciudadanía. Según Bolívar, el nuevo organismo se basaba en el Areópago ateniense y sus "guardianes de las costumbres", en las prácticas austeras de los espartanos, y en los censores romanos junto con los tribunales domésticos allí existentes. Este cuarto poder debía ser –en su opinión– una "fuente de Virtud" que tendría por objeto "la infancia y los corazones de los hombres, el espíritu público, las buenas costumbres, y la moralidad republicana" (Belaúnde, 1967: 184).[28] Según el proyecto ofrecido por Bolívar en Angostura, el Poder Moral debía convertirse en la institución "que vele sobre la educación de los niños, sobre la instrucción nacional [...] que purifique lo que se haya corrompido en la República; que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el ocio, la negligencia de los ciudadanos; que juzgue de los principios de corrupción, de los ejemplos perniciosos".[29]

La existencia de este tipo de iniciativas explícitas, grandilocuentes o pintorescas, no debe impedir que reconozcamos la que resultó ser, tal vez, la más importante y perdurable de las influencias del perfeccionismo a nivel constitucional. La influencia aludida no es la que resulta de la consagración de prohibiciones, religiones oficiales, o códigos morales, sino

28 El mismo se compondría de dos Cámaras: la primera debía publicar tablas estadísticas con las virtudes y los vicios, así como listas comparativas con las personas más virtuosas y distinguidas; mientras que la segunda, la Cámara de la Educación, debía controlar la educación moral y física de los niños, hasta los 12 años.

29 Véase, por ejemplo, http://www.analitica.com/bitblio/bolivar/angostura.asp

otra, más indirecta. Más bien, se trata de la vocación por leer o interpretar todo el apartado de los derechos constitucionales desde el punto de vista de la peculiar concepción comprehensiva del bien que defienden.

En tal sentido, y típicamente, los conservadores no vieron en el listado de los derechos constitucionales una enumeración de los intereses fundamentales que el Estado se comprometía a defender de modo incondicional.[30] No sorprende, por tanto, que para los conservadores, la garantía y respeto de los derechos resultara condicionada al primordial resguardo de la religión. Como dijera Juan Egaña,

> Es un error permitir toda clase de calumnia e insulto, y que se ataquen los principios más sagrados e inviolables de la religión y la moral, con la expectativa de castigar después a sus autores [...]. La suma de los males que produce la libertad de imprenta en la religión, la moral, la mutua concordia interior de los ciudadanos, y aun el crédito exterior de la nación, es mucho mayor que sus bienes (Egaña, 1969: 84-85).

Una operación similar se advierte, por ejemplo, en la Constitución ecuatoriana de 1869, cuando, por caso, tornaba dependiente el derecho de asociación del debido respeto a "la religión, la moral y el orden público". Esta fue, también, la aproximación que sugirieron los convencionales conservadores, en la Argentina, durante la discusión de la Constitución de 1853: para ellos, todos los derechos, incluyendo el derecho de trabajar o el de participar en política, debían interpretarse teniendo en cuenta las necesidades de la religión.[31]

En definitiva, esta peculiar conjugación –elitismo político, perfeccionismo moral– vino a dar contenido a las propuestas constitucionales del conservadurismo, en América, desde su momento fundacional.

30 Más todavía, muchos de ellos suscribían una *visión organicista, antiindividualista* de la sociedad, que no encajaba bien con el respeto incondicional de los derechos individuales que muchos de sus rivales reclamaban. Como dijera el conservador colombiano Miguel Antonio Caro: "La sociedad es una entidad moral, con sus derechos y deberes, y no basta que el individuo cumpla los suyos [...] porque ella no es el individuo" (Valencia Villa, 1992: 235).

31 Una forma de razonamiento similar puede encontrarse, también, en Bolívar, en su reacción frente a lo que denominaba "las máximas exageradas de los derechos del hombre". En su opinión, no tenía sentido pensar en los derechos de las personas como se pensaba sobre ellos en Francia, es decir, como derechos intangibles e incondicionales: nada era más importante que preservar el orden social.

El modelo liberal: ni tiranía ni anarquía

El tercer proyecto importante, dentro del temprano constitucionalismo americano, fue el propuesto por el liberalismo. Revisarlo luego de haber explorado los dos modelos anteriores –el republicano y el conservador– facilita grandemente la tarea de entender al constitucionalismo liberal, dado que este creció en un permanente diálogo con los dos modelos rivales, de los que siempre intentó diferenciarse, ciertamente con éxito.

Definimos aquí al modelo constitucional liberal a partir de un doble compromiso: *equilibrar al poder*, y asegurar la *neutralidad moral* del Estado. Este doble compromiso puede leerse en perfecta sintonía con lo señalado. Esto es decir, la parte orgánica de la Constitución debía servir para imposibilitar los abusos y excesos políticos que parecían propiciar los modelos rivales; mientras que la parte dogmática de la misma –la Declaración de Derechos– debía hacer posible el establecimiento de barreras infranqueables, capaces de asegurar que los individuos pudieran vivir sus vidas del modo elegido por ellos mismos.

Ese doble compromiso, que ahora estudiaremos con cierto detalle, aparecía erigido sobre un valor nuclear, primitivo y definitorio del proyecto liberal, como lo es el de la protección de la *autonomía individual.* Podemos vincular a la idea de autonomía individual con la capacidad de los individuos de escoger y llevar a cabo, libremente, sus propios planes de vida (Nino, 1991). La irrestricta defensa de la autonomía individual, propiciada por los liberales, contrastaba radicalmente con lo sostenido por las posturas rivales. Por un lado, y de este modo, los liberales contradecían el perfeccionismo moral de los conservadores y –en especial, en América Latina– su vocación por organizar a la sociedad en torno a los dictados de una religión o concepción moral particular. Por otro lado, y al mismo tiempo, la defensa liberal de la autonomía implicaba un directo desafío de la disposición republicana a desplazar la voluntad individual en casos de colisión con el interés general de la sociedad.

La manifestación institucional más importante de este compromiso liberal con el respeto de la libre elección apareció en la propuesta de una lista de derechos individuales, inviolables e incondicionales. Como dijera el liberal chileno Juan V. Lastarria (uno de los principales críticos de la Constitución de Chile de 1833),

> *al sancionar todos estos derechos* [...] *debe la constitución hacerlo de una manera incondicional,* como la de los Estados Unidos; porque si adopta el método de las demás constituciones modernas, limitando cada una

> de aquellas libertades con las cláusulas de "salvo la represión de los delitos cometidos por el uso de estas libertades" o de "en la forma determinada por las leyes o los reglamentos de policía" u otras del mismo sentido, incurrirá en el gravísimo error de dejar los derechos individuales y sociales al arbitrio del poder político (Lastarria, 1906: vol. 2, 271, énfasis en el original).

Esta defensa de una lista de derechos incondicionales contrastaba directamente con la aproximación a los derechos que parecía caracterizar a las posturas rivales. Por un lado, dicha postura era diferente de la que sostenían los conservadores, quienes típicamente, como vimos, tendían a interpretar el sentido y alcance de esos derechos en sintonía con las necesidades de la religión. Y ese enfoque contrastaba, además, con la idea republicana, que veía al bienestar general como límite frente a los reclamos hechos en nombre de los derechos individuales, y no a la inversa.

La irrestricta defensa liberal de la autonomía individual, llevó a que se identificara al liberalismo, apropiadamente, con una visión *individualista*, esto es, una visión que metodológicamente reconocía la primacía del individuo, como unidad de análisis y punto de mira para pensar y organizar a la sociedad. La otra crucial manifestación pública de esta postura (estrechamente vinculada con la anterior) se reconoce en la visión *espontaneísta, anticolectivista,* y sobre todo *antiestatista,* defendida por los liberales (Jaramillo Uribe, 1964: 50). Lo dicho implica señalar que, para los liberales, el Estado debía abdicar de sus pretensiones perfeccionistas y regulatorias, para permitir, en cambio, que la organización de la sociedad surgiera espontáneamente a partir de los acuerdos y contratos libremente firmados por sus integrantes.[32] El punto es importante ya que nos ayuda a advertir lo que, por entonces, resultaba un presupuesto fundante del liberalismo: ellos reconocían al Estado como principal amenaza frente a la libertad individual, como la gran fuente de abusos que debía contenerse, limitarse. De allí que el jurista colombiano José María Samper pudiera declarar, en su momento:

> Es menester legislar lo menos posible, renunciar a la manía de reglamentación e imitación. En las viejas sociedades donde los intereses son tan complicados y donde tienen tan profundas raíces, la reglamentación de la vida social, sin ser justificable en sus excesos, es algo comprensi-

32 Se trata de lo que, en otro momento, Judith Shklar definiera como "el liberalismo del miedo" (Shklar, 1989: 27-28; Williams, 2008: cap. 5).

> ble. En las sociedades nuevas, exuberantes e incorrectas, reglamentar la vida es estancarla. La manía de los gobernantes hispano-colombianos de gobernar a la europea, plagiando sistemas impropios del Nuevo Mundo ha conducido las cosas al contraste más absurdo: *la reglamentación en la democracia*, ideas que se excluyen esencialmente. Si se quiere, pues, tener estabilidad, libertad y progreso en Hispano-Colombia, *es preciso que los hombres de Estado se resuelvan a gobernar lo menos posible, confiando en el buen sentido popular y en la lógica de la libertad;* que se esfuercen por simplificar y despejar las situaciones, suprimiendo todas las cuestiones artificiales, que solo sirven de embarazo (Samper, 1861: 486-488, énfasis en el original).

En sintonía con su par colombiano, el jurista argentino Alberdi, como tantos pensadores de su época, propiciaba una política de *laissez faire.* Los límites frente al Estado en que pensaba Alberdi –límites capaces de inducir al mismo a concentrase en la "seguridad" y en las "garantías protectoras"– quedaron claramente expresados en la Constitución argentina de 1853, de la que él fuera el principal ideólogo. De lo que se trataba era de consagrar un listado de derechos y "libertades civiles" inviolables, que operasen como barreras infranqueables frente a las ansiedades regulatorias propias del Estado.

Esta mirada concentrada en la protección de la libertad individual, trascendía obviamente la sección constitucional reservada para los derechos, y encontraba inmediata traducción en los modos en que los liberales proponían organizar el poder. Una excelente puerta de entrada, para reflexionar sobre la postura liberal, en este respecto, nos la proporciona una metáfora permanentemente empleada por los liberales de la época. Se trata de la idea conforme a la cual el buen sistema de gobierno era, exclusivamente, aquel capaz de evitar la doble amenaza impuesta por el riesgo de la *tiranía* y el riesgo de la *anarquía.* Esa simple idea, que recorrió de un lado al otro toda la región americana, durante décadas, representa un excelente resumen de la mirada liberal sobre la división de poderes constitucional.

Una interpretación plausible, más o menos obvia, de dicha frase, nos permite vincular al mal de la tiranía tanto con los abusos impuestos por el poder de la Corona –ya sea que hablemos de la Corona de Inglaterra, España o Portugal– sobre las colonias americanas, como con las arbitrariedades propias de los gobernantes autoritarios. Es decir, el "mal de la tiranía" tenía mucho que ver con escenarios que, de modos diversos, resultaban defendidos o auspiciados por el conservadurismo. "El mal de la anarquía", mientras tanto, nos refiere a otro tipo de males, que podemos

asociar con la actividad de las tropas rebeldes de Daniel Shays en Springfield, levantándose contra el orden legal, el temprano saqueo "del Parián" en México independiente, la "guerra social" encabezada por Juan Boves y sus masas de desharrapados, en 1814 en Venezuela, o tantos otros eventos conflictivos de raíz claramente popular. Es decir, hablamos en este caso de masas de gente desafiando y poniendo en crisis el orden legal establecido: un escenario que, según muchos, los radicales propiciaban.

Un acontecimiento histórico crucial, y temprano, en el desarrollo de esta perspectiva liberal, fue la crisis institucional que estalló en los Estados Unidos, en los años previos a la Asamblea Federal. Victoriosos en elecciones locales, muchos de los rebeldes impulsaron la sanción de leyes (en particular, leyes que permitían la emisión de "papel moneda"), que daban respaldo jurídico a los mismos proyectos que antes habían exigido con las armas en la mano y en desafío a la ley.[33] Es esta situación la que pone en guardia y marca distintivamente al proyecto constitucional del liberalismo: rediseñar las instituciones, de forma tal de cerrarle la puerta a los abusos cometidos por "uno" o por "muchos".

El *sistema de frenos y contrapesos* aparece entonces, originariamente, como un excelente ejemplo del compromiso liberal con la libertad individual, y de su certeza de que ninguna de las concepciones rivales sería capaz de evitar las peores amenazas que se cernían sobre la misma. En efecto, el sistema de "frenos y contrapesos" no vino a significar otra cosa que un decidido esfuerzo por organizar al sistema institucional contra los riesgos que las propuestas alternativas dejaban abiertos. Así, y contra la vocación conservadora por concentrar la autoridad política en una persona (si no de transferirle directamente poderes extraordinarios), los liberales prohibieron la delegación de facultades extraordinarias, auspiciaron la descentralización del poder, y limitaron estrictamente los poderes normativos del presidente. A la vez, y contra la disposición republicana a convertir a la Legislatura en un órgano soberano, todopoderoso, prácticamente ilimitado, los liberales tendieron a dividir a la Legislatura en dos secciones, y sujetaron a la misma a complejos mecanismos de controles y vetos cruzados. Se trataba de pasar desde un sistema de "separación estricta" a un modelo de "frenos y contrapesos" entre las diversas ramas del poder.

33 Ahora, y como sostuviera Gordon Wood, las leyes de "confiscación de propiedad, los programas por el papel moneda [...] los diversos medios destinados a suspender el recobro de deudas" no eran el producto de la furia enloquecida de algunos, ni de una "magistratura irresponsable y tiránica", sino el resultado de legislaturas perfectamente representativas (Wood, 1969: 405-406).

En América Latina, el liberalismo dio sus primeros pasos constitucionales en la materia con timidez y temor, siguiendo ejemplos como el de la Constitución de Cádiz 1812, que avalaba una "lenta retirada" del modelo conservador, con menos poderes para la cabeza del Ejecutivo, más controles y autoridad para el órgano parlamentario, y mayor espacio para los derechos individuales (Breña, 2006). Constituciones como la de Argentina 1826, Chile 1828, Nueva Granada 1830 o 1832, México 1824, Perú, 1823 y 1828, Uruguay 1830 representan ejemplos, muy moderados, de dicha tendencia.[34] Más adelante, sin embargo, el liberalismo regional encontraría expresiones constitucionales más poderosas, más fuertemente comprometidas con los derechos individuales, la descentralización geográfica del poder y sistemas institucionales de frenos y contrapesos.

Las páginas anteriores nos permiten reconocer la variedad y riqueza de ideas que distinguieron al primer constitucionalismo latinoamericano. Este auspicioso panorama contrasta con lecturas simplistas que se concentran en síntomas de su debilidad o su falta de sustancia, o lo ven como una manifestación de dependencia de proyectos de poder personalizados.

Apéndice. El Poder Moderador, en Brasil y México, y las facultades extraordinarias para el Ejecutivo

Antes de concluir este capítulo, dedicaremos algunas líneas a revisar lo que es probablemente el principal aporte del constitucionalismo latinoamericano al constitucionalismo occidental, en esta primera etapa, formativa y fundacional: una pluralidad de herramientas destinadas a fortalecer al poder central, dentro de un marco constitucional (Loveman, 1993). Dichos instrumentos incluyeron las facultades extraordinarias, los poderes de emergencia, variaciones del "Poder Moderador" de Constant; en fin, intentos varios que, en una mayoría de los casos, vinieron a convertir al Ejecutivo en un "rey sin corona". Pondremos el foco en dos ejemplos en

34 Según Frank Safford, la Constitución de Cádiz le permitía a los latinoamericanos "hacer esencialmente lo mismo que ellos trataban de hacer, es decir, introducir los ideales liberales constitucionales del mundo Anglo-Francés en la estructura política originada en España" (Safford, 1985: 362). Él considera, también, que la influencia de Cádiz sirvió para reforzar (antes que debilitar) una estructura de poder que las primerísimas Constituciones locales (más inspiradas por ideales radicales) habían debilitado demasiado (*ibid.*).

particular, esto es, los casos de Brasil y México, los dos principals países en los que la propuesta fue adoptada.[35]

Antes de comenzar el análisis detallado de estas propuestas, es importante mencionar que Constant ejerció una influencia significativa en las Constituciones latinoamericanas (o en la teoría constitucional). Esta influencia resulta evidente, por ejemplo, en el intercambio epistolar que mantuvo con líderes políticos de la talla de Simón Bolívar. Los principales aportes de Bolívar al constitucionalismo tuvieron que ver, fundamentalmente, con el intento de asegurarle "manos libres" al presidente en épocas que, de acuerdo con su criterio (que no era compartido por muchos de sus contemporáneos), exigían de una autoridad potente capaz de controlar con firmeza las riendas de las nuevas sociedades independientes. Bolívar defendió la versión más fuerte de su modelo presidencialista en 1826, frente al Congreso Constituyente boliviano, y claramente inspirado por el constitucionalismo napoleónico. Propuso, entonces, un Ejecutivo que se mantendría en su cargo de por vida, y que tendría el derecho de escoger a su sucesor. "El Presidente de la República" –sostuvo– pasaría a ser "en nuestra Constitución, como el sol que, firme en su centro, da vida al Universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua; porque en los sistemas sin jerarquías se necesita más que en otros un punto fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos [...]. Para Bolivia, este punto es el Presidente vitalicio. En él estriba todo nuestro orden."[36]

35 Resulta interesante señalar cómo Juan Egaña defendía, para la Constitución chilena de 1823, la institución de un "senado conservador". Para él, estaba claro que no podía existir un gobierno estable si la República era abandonada a una administración popular, sin un cuerpo permanente de notables dedicado a la protección de la Constitución y el control de los "errores y abusos de una democracia viciosa" (citado en Jaksic y Leiras, 1998: 14-15).

36 Dichas referencias, por otra parte, fueron acompañadas de palabras muy laudatorias hacia la reciente política institucional haitiana, ya que en dicho país se acababa de nombrar a un amigo suyo –Alejandro Petión– como presidente vitalicio. Bolívar sostuvo entonces que el nombramiento de Petión (que aparentemente había servido para poner fin a un período de graves tensiones sociales en la isla), constituía una "Prueba triunfante de que un *Presidente vitalicio con derecho para elegir el sucesor* es la inspiración más sublime en el orden republicano". Entre las atribuciones que, según Bolívar, debían concedérsele al presidente, se encontraban las siguientes: la de adoptar las medidas necesarias para poner en práctica la Constitución, la de remover a voluntad al vicepresidente y a sus ministros, la de comandar y movilizar las fuerzas militares del país, la de nombrar a los funcionarios militares, la de conceder pensiones, y la de suspender en su cargo a cualquier funcionario público. El presidente, además, podía recibir de manos del Congreso todos los

La nueva Constitución, por otro lado, seguía al ejemplo napoleónico en la fuerte centralización que imponía a través de la directa abolición de los gobiernos municipales.[37] Resulta interesante notar que el propio Benjamín Constant criticó en duros términos el proyecto y la práctica constitucionales promovidas por Bolívar.[38]

En su momento, Constant había propuesto un modelo de "monarquía constitucional", en el que el poder aparecía dividido en cuatro ramas. Conforme con este esquema, "la cuarta rama" del poder era un órgano "neutral", el Poder Moderador, reservado para el monarca, al que se le asignaba la idea de "balancear" a los restantes tres poderes, y evitar sus posibles excesos. La propuesta de Constant, de ese modo, se diferenciaba tanto del tradicional esquema de Montesquieu que dividía al poder en tres ramas de gobierno, como del esquema defendido por William Blackstone en Inglaterra, que ponía un monarca a cargo de la función Ejecutiva. La propuesta de Constant, como veremos, encontró notables reflejos en América Latina, particularmente en Brasil o México, que lograron llevar a la práctica instituciones inspiradas en la idea del "poder neutral".[39] Sin embargo,

poderes que considerase necesario "para la salvación del Estado" en tiempos de peligro extraordinario o de guerra. En la Constitución de Bolivia se le permitía al presidente, además, nombrar a su vicepresidente y a su sucesor, tal como vimos; se le daba la autoridad para convocar libremente a los cuerpos legislativos, y se le aseguraba la impunidad permitiendo que solo sus ministros o vicepresidente –pero no él– fueran enjuiciados a resultas del ejercicio de sus funciones.

37 El Congreso, por su parte, aparecía dividido en tres Cámaras, como en las Constituciones napoleónicas: la Cámara de los Tribunos, la de los Senadores, y la de los Censores. Otro rasgo notable de la Constitución fue la incorporación de un cuarto poder, el Poder Electoral, tomado de las Constituciones Napoleónicas de los años VIII y X, la Constitución de Cádiz, y la Constitución peruana de 1823.

38 Constant se preguntaba entonces: "¿Estaría perdida la América Meridional si los poderes de Bolívar no fueran ilimitados? [...] ¿La dictadura, al reemplazar la tormenta por la esclavitud, no inmoviliza los progresos de la inteligencia que son los únicos capaces de proveer una tranquilidad feliz y permanente? Para concluir, ¿existe un solo ejemplo en que el despotismo le haya dado a una nación, sin importar su estado moral, la educación necesaria para disfrutar de la libertad?". Tomo esta cita de Aguilar Rivera (2000: 193).

39 Según Negretto, fueron muchos los pensadores latinoamericanos que, "inspirados en los trabajos de Benjamín Constant, buscaron crear un poder neutro que fuera capaz de velar porque los demás poderes se mantuvieran dentro de sus respectivas órbitas de competencia. Tal fue el caso del senado conservador ideado por Juan Egaña para la Constitución Chilena de 1823, la cámara de censores propuesta por Bolívar para la constitución de Bolivia de 1826 y el supremo poder conservador que a impulso de Sánchez de Tagle se introdujo en la constitución Mexicana de 1836. Alberdi compartía con estos pensadores la

lo cierto es que fueron varios los países en que se discutió la posibilidad de incorporar instituciones de ese tipo.[40]

En 1824 en Brasil (como en la misma época en Portugal), se adoptó el esquema de Constant como forma de síntesis entre "absolutismo y liberalismo" (Mendes *et al.*, 2008: 163). Sin embargo, en los hechos, el modelo trasladado a Brasil incluyó a un emperador especialmente poderoso, con capacidad para disolver a la Legislatura, escoger a los senadores, suspender a los jueces, y para designar y remover a los ministros del Ejecutivo. No sorprenden entonces las resistencias generadas por este esquema político entre los grupos liberales, republicanos y federalistas.[41]

En México, la institución del "Supremo Poder Conservador" apareció en el marco de los cambios promovidos por la reacción conservadora, luego del período reformista, profederalista, encabezado por el general Gómez Farías. El hecho es que los sectores que se sintieron más afectados por el período de Gómez Farías –la Iglesia y el ejército, en particular– pusieron fin al gobierno de aquel, a través de la intervención armada del general Santa Anna, y aseguraron la creación de un sistema institucional decididamente centralista.

La innovación más importante aparejada por el nuevo esquema legal resultó, efectivamente, el "Supremo Poder Conservador", que –inspirado, otra vez, en el "Poder Moderador" o "neutro" imaginado por Constant– tenía por finalidad asegurar la estabilidad de la vida constitucional.[42]

---

idea de que un equilibrio de poderes autosostenible era una ficción, que era necesario contar con un 'guardián' de la constitución. A diferencia de aquellos, sin embargo, le otorgó ese papel al líder del ejecutivo. En la visión de Alberdi, cuando la constitución se halla en peligro, el presidente es la única fuerza capaz de prevenir la anarquía y disolución" (Negretto, 2001: 14).

40 Resulta interesante, en tal sentido, el caso de Perú, y las iniciativas impulsadas por Manuel Vidaurre a favor de un "Poder Conservador" (Vidaurre, 1825, 1827, 1833). Vidaurre se pronunció, por caso, por la creación de "un poder, que sujete al poder". Y agregaba: "Es evidente del mismo modo, que este poder no ha de estar ni en los que ejercitan los otros poderes, ni en el pueblo en masa" (Vidaurre, 1833: 28).

41 De todos modos, deberían pasar más de sesenta años para que, en 1889, las fuerzas opositoras obtuvieran un triunfo definitivo, y proclamaran, finalmente, la victoria de la República Federativa (Da Silva, 2010: 76-77).

42 Entre otras medidas, Santa Anna propició una significativa reforma de la Constitución de 1824, destinada a introducir un nuevo orden legal, decididamente centralista y abiertamente favorable a los intereses del clero. Lo que siguió a su demanda fueron una serie de leyes (las "Siete Leyes de 1836") que procuraron conseguir lo que no era legalmente posible. En efecto, la propia Constitución de 1824, en su art. 171, declaraba irreformables los artículos referidos

Desde sus orígenes, el "Supremo Poder Conservador" fue resistido por el general Santa Anna, quien inmediatamente advirtió en él un mecanismo destinado a limitar su vocación de poder absoluto (Noriega, 1972: 204-205). El nuevo organismo –descrito por algunos como una propuesta monarquista encubierta en una máscara republicana– aparecía formado por cinco individuos, y tenía entre sus facultades la de anular las normas contrarias a la Constitución (con lo cual instauraba una de las primeras formas del control de constitucionalidad en la región, Barrón, 2001), declarar la incapacidad física o moral del presidente, invalidar las decisiones de la Suprema Corte de Justicia cuando estas implicaran una usurpación de funciones o suspenderla en caso de que ella avanzara sobre los otros poderes, restablecer a alguno de los poderes en caso de que fuera disuelto por vía revolucionaria, y constituirse en árbitro de las reformas constitucionales posteriores.

---

a la libertad y la independencia mexicanas, la religión católica como religión oficial, la libertad de imprenta, la forma de gobierno, y la división del poder. Sin embargo, hostigado por la presión de Santa Anna, e influido también por el activismo de Lucas Alamán, el Congreso se autodeclaró Congreso Constituyente y dictó, en primer lugar, las "Bases para la nueva Constitución", y al poco tiempo, continuó su labor con las "Siete Leyes" de reorganización constitucional. Las "Bases" implicaron la creación de departamentos territoriales a cargo de un gobernador nombrado por el Ejecutivo nacional, y la afirmación de la religión católica como única, sin tolerancia para ninguna otra. Las "Siete Leyes" posteriores, por su parte, especificaron las siguientes reformas: a) se adoptó una novedosa declaración de derechos, b) se creó un "Supremo Poder Conservador" con amplísimas facultades, c) se estableció un Poder Legislativo bicameral, d) se definió la creación de un Poder Ejecutivo unipersonal, designado de modo indirecto, por un plazo de ocho años y con posibilidad de reelección, e) se organizó el Poder Judicial, f) se fijaron las pautas de funcionamiento del Poder Judicial y g) se determinó el modo en que podía modificarse este nuevo esquema constitucional. En cuanto a la organización de los derechos, las innovaciones introducidas por el nuevo ordenamiento constitucional resultaron bastante notables. Y es que, si bien el mismo incorporó entre sus normas una declaración de derechos –una decisión novedosa para la época– también es cierto que la misma condicionó el goce de los derechos al cumplimiento de ciertos deberes, entre los que se incluían el ejercicio de la religión católica, el pago de impuestos, o la asistencia a las autoridades nacionales. Junto a ello, cabe decir que las nuevas normas fueron muy especialmente restrictivas en relación a los requisitos establecidos para el ejercicio de la ciudadanía. En cuanto a la organización del poder, seguramente la novedad más importante introducida por este conjunto de leyes fue, sin dudas, la del citado "Supremo Poder Conservador". Las nuevas disposiciones establecieron también un Consejo de Gobierno, formado por miembros del clero, el ejército y los sectores sociales más acomodados, que actuaba como órgano de apoyo del Poder Ejecutivo.

Uno de los ideólogos de la institución, Sánchez de Tagle (quien, para muchos, se encargó de poner en marcha una institución diseñada por Lucas Alamán),[43] sostuvo en su defensa que "los poderes políticos se han

43 De hecho, en la historia republicana de México de principios del siglo XIX, el otro impulso constitucional significativo, a favor de un Ejecutivo fuerte, tuvo su origen en la pluma e inventiva de Lucas Alamán. Alamán fue el gran propiciador de las facultades extraordinarias para el presidente. Para justificar este movimiento pro Ejecutivo, el jurista conservador hacía referencia, ante todo, a las "situaciones de anarquía" que recurrentemente parecían envolver a su país, y frente a las cuales se tornaba notable la "impotencia del Ejecutivo" (Alamán, 2008: 211). Alamán partía de una comparación entre el derecho constitucional local y el derecho extranjero (sobre todo, el de los Estados Unidos, Cádiz y Francia), para mostrar (lo que él juzgaba como) las fragilidades propias del presidente en México. Hablando del presidente mexicano, alegaba que este era "infinitamente más débil" que el de los Estados Unidos. "Acumulando debilidad sobre debilidad" –agregaba– "nuestro gobierno tiene toda la que es inherente a la naturaleza de un gobierno electivo, y toda la que procede de las restricciones y ligaduras con que los sombríos y desconfiados legisladores de Cádiz ataron y sujetaron al fantasma del rey que crearon en su Constitución" (*ibid*.: 206-207). La consecuencia de tales ataduras, argumentaba, era que el gobierno quedaba sin capacidad para "[reprimir] a los malvados, [proteger] a los buenos y pacíficos, [asegurar] el orden, [afianzar] la disciplina militar, y [hacer] gozar a la nación de los beneficios de la sociedad" (*ibid*.). Echaba en falta, entonces, las modificaciones que se habían introducido en Francia, destinadas a "autorizar a su gobierno con una ley militar terrible", capaces de ser puestas en práctica cuando "lo exigen las frecuentes inquietudes de sus no muy pacíficos súbditos" (*ibid*.). Pedía para México, entonces, garantizar "energía y fuerza en donde ahora no hay más que languidez y debilidad". Para ello, proponía la adopción de una regla a ser aplicada en "los casos no muy raros de turbaciones públicas", y que facilitara que el gobierno pudiera "hacer uso en tiempo oportuno de una amplitud de facultades que vendrían a ser ordinarias aunque solo aplicables en tiempos y circunstancias determinadas". De ese modo, concluía, "las revoluciones cesarían de ser tan frecuentes y peligrosas habiendo una mano fuerte pronta y siempre armada con el poder suficiente para reprimirlas" (*ibid*.: 208). Para algunos estudiosos contemporáneos del constitucionalismo, las facultades extraordinarias propuesas por Alamán eran acertadas, en el contexto de i) una separación de poderes imperfecta (dado el "poder desproporcionado de los congresos"), ii) la correlativa "debilidad estructural del Ejecutivo", iii) los "vacíos […] notables" propios de la "teoría constitucional liberal" de la época (la ausencia de "amplios poderes de emergencia") que, en cambio, iv) habían sido reconocidos habitualmente por la "teoría constitucional republicana", desde la Antigüedad romana (por caso, a través de la institución de la "dictadura"), hasta las ciudades-Estado del Renacimiento, y mucho más allá, hasta que "Montesquieu las desacreditó, al atribuirles la caída de la república romana" (Aguilar Rivera, 2008: 25, 29-31; ver también Negretto y Aguilar Rivera, 2000). El caso es importante, pero la argumentación, según entiendo, es frágil. Ello, por partir de premisas empíricas

salido no una, sino muchas veces, de los linderos que la Constitución les prefijaba" (Noriega, 1972: 216). Por ello, dijo, resultaba necesario crear una institución que "presentándose a la nación como el centro de la unidad, el oráculo de la razón y el buen sentido [...] sea la decisión inapelable de la cuestión, tantas veces dudosa, de dónde está la justicia, dónde la violencia, y la tiranía; un arbitrio para que los poderes se respeten y se contengan en sus órbitas" (*ibid.*: 217). Sánchez Tagle lo describió entonces como un "poder, neutro en su género, porque no puede dar impulso ninguno, ni obrar sino cuando es impelido por otro, lo que cuadra perfectamente con la naturaleza de los diques en lo físico, los cuales no impelen sino que oponen resistencia, no son acción, sino término de las otras acciones" (*ibid.*).

La institución resultó aprobada, y comenzó a operar en 1836. Su primera acción fue la de declarar nula una orden proveniente del ministro de Guerra (quien renunció inmediatamente luego, ofendido por el hecho). Sin embargo, al poco tiempo, el propio "Supremo Poder" fue el encargado de transferir facultades amplias al general Santa Anna, abriendo directamente el camino para la llegada de su dictadura.

---

dudosas (acerca de las fortalezas y debilidades del sistema institucional mexicano), que sirven directamente para asegurar la respuesta que se buscaba dar ("el congreso tiene un poder desproporcionado", "el ejecutivo está afectado por una debilidad estructural"); y sobre todo, por partir de premisas normativas muy polémicas, pero en absoluto discutidas (¿por qué sería obvio que la anarquía –si existiese– requeriría "mano dura" para su remedio? La respuesta, por supuesto, no puede ser que una mano fuerte es necesaria porque en la Antigüedad clásica algunos republicanos recurrieron a ella).

2
El "constitucionalismo de fusión": el pacto liberal-conservador en la segunda mitad del siglo XIX

Introducción

En un trabajo denominado *Ideas conservadoras de buena ley*, del 24 de julio de 1857, el publicista argentino Bartolomé Mitre hizo un lúcido análisis del panorama político de su país y de la región. Luego de dar cuenta del mismo, se refirió a la diversidad de alianzas que se habían registrado entre las fuerzas partidarias entonces existentes, y a las razones que –en su opinión– apoyaban la creación de ciertos acuerdos, antes que otros. Su visión resulta, todavía hoy, interesante, tanto en su aspecto descriptivo, como en su aspecto prescriptivo. Mitre leía con inteligencia el contenido de la vida política de su tiempo.

Veamos algunos fragmentos de la presentación de Mitre; en primer lugar, su descripción acerca de lo existente. Mitre veía, en toda América Latina, la prevalencia de tres grandes facciones políticas: la liberal, la conservadora, la radical.[1] En sus palabras:

> Entre nosotros, como en las demás secciones americanas, ha habido tres partidos originales, tres partidos que han representado las tendencias de la sociedad, y que sucesivamente han sido gobierno. He aquí esos tres partidos: El partido conservador. El partido liberal. El partido radical (citado en Halperin Donghi, 1980: 183)

Luego, daba cuenta de algunos de los rasgos centrales de tales facciones: el conservadurismo, decía, "ha sido monarquista, luego hacendado, en seguida propietario, y últimamente ha quedado reducido a hombres de peso y buen sentido, que flotan entre el progreso y la resistencia, por no

1 Véase también Pérez Guilhou (1997).

tener bandera que les sirva de reunión"; acerca del liberal, señalaba que ha sido "reformista", responsable de "leyes memorables", defensor de "las ideas de progreso", y que "rechazó siempre la influencia del caudillaje"; y finalmente del radical, concluía, "ha sido representado ante nosotros por los bárbaros. Artigas, Ramírez, López, Aldao, Rosas, [...] los apóstoles del partido radical, del partido de la exageración de la democracia y de la igualdad, que ha pretendido igualar a la inteligencia con la barbarie, en vez de levantar las masas hasta la altura de la inteligencia" (*ibid.*).

Finalmente, hacía referencia a los errores en que habían incurrido los conservadores, en su política de alianzas –política que los había llevado reiteradamente a juntar filas con los radicales–, y a la necesidad de cambiar aquella inclinación por una de tono completamente opuesto. Resultaba imperioso, en su opinión, acercar a liberales y conservadores, porque esta era la única convergencia política que prometía estabilidad y progreso para el país. Afirmaba Mitre, en tal sentido:

> Un partido conservador no puede existir sino a la sombra de las banderas liberales [...]. Ese es su puesto, y como hemos dicho ese círculo se pierde, aliándose a facciones turbulentas y sin principios, que acabarán por absorberlo y lo convertirán por fin en instrumento del desorden. Así acaban los conservadores y los moderados que no consultan sino los intereses generales, ni se penetran del verdadero espíritu de su época, y que se guían tan solo por intereses del momento, o impresiones o antipatías personales (*ibid.*: 183-185).

En las páginas que siguen, exploraremos las bases filosófico-políticas de las distintas alianzas que se dieron en América entre las fuerzas liberales, radicales y conservadoras. Luego de un breve repaso de los factores que las distanciaban, pondremos nuestra atención en lo que aquí más interesa destacar, esto es, las bases teóricas de esos acuerdos. Finalmente nos detendremos, de modo especial, en la alianza constitucionalmente más fructífera e influyente que apareciera en aquel momento fundacional: la alianza que reivindicaba Mitre, la alianza entre liberales y conservadores.

El marco de las diferencias

Para pensar en las posibles áreas de encuentro y desencuentro entre proyectos de extracción diversa, conviene volver sobre el ideal fundacional de

la igualdad y, a partir de allí, a los dos grandes temas aglutinadores de la discusión constitucional, desde entonces. Hablamos, por un lado, del tema del autogobierno colectivo, y con ello de la cuestión constitucional referida a cómo organizar el poder; y por otro lado, del tema de la autonomía individual, y así de la cuestión constitucional referida a cómo pensar los límites de la autoridad del Estado y los derechos de las personas.

Comencemos entonces, brevemente, recordando los puntos que separaban a las principales concepciones constitucionales del período. En líneas generales, que luego iremos desgranando con más detalle, el panorama podría ser descripto de la siguiente forma.

Liberales y radicales mostraban sus diferencias, ante todo, en cuanto a cómo pensar la organización del poder. En particular, los radicales parecían proclives a expandir el sistema político, abriéndolo (al menos una parte significativa) a esas amplias secciones de la sociedad tradicionalmente excluidas de la vida pública. Los liberales, en cambio, tendían a concebir dicha operación como riesgosa y demasiado apresurada: ya habría tiempo, decían, para pensar en una mayor apertura política. Por eso es que Alberdi sugería experimentar con formas limitadas del sufragio, "sin reducirlo ni suprimirlo", para "preparar las masas para el ejercicio futuro del sufragio directo" (Alberdi, 1981: 160). De modo significativo, también, liberales y radicales tendieron a disentir en materia de derechos y libertades individuales. Para los primeros, debía existir una separación drástica entre Estado e individuos, que asegurara el irrestricto respeto de las libres elecciones individuales (es decir, la religión). Para los segundos, en cambio, la existencia de dicha barrera era innecesaria y perjudicial: el Estado no debía mantenerse indiferente frente a ciertas opciones vitales (es decir, la apatía política, la cobardía) perjudiciales para la salud de la República.

Las posiciones de los radicales y los conservadores también tendieron a aparecer como fuertemente antitéticas. Como sabemos, unos y otros fueron definiendo los contenidos y contornos de sus compromisos en polémica y crítica con la posición adversaria. Claramente, la diferencia entre ambos grupos se manifestaba, del modo más extremo, en su visión acerca del ideal del autogobierno y la consiguiente organización del poder. En principio, todo lo que los primeros afirmaban, era aquello que los segundos rechazaban –y viceversa–, sea que se estuviera hablando del Poder Ejecutivo fuerte, de las facultades extraordinarias, de los poderes de veto, del mayoritarismo, del federalismo, de la relación entre representados y representantes, etc. Por otro lado, conservadores y radicales tendían a disentir en cuanto a los modos de pensar los derechos, ya que los primeros resistían la vocación de los últimos por ampliar las garantías y

protecciones sociales, como así también la propuesta de expandir los derechos políticos.

Las posturas de liberales y conservadores, por su parte, aparecían también como claramente rivales. De hecho, y como sabemos, las diferencias entre ambas posturas se manifestaron en extendidas guerras y sangrientos enfrentamientos armados, en casi toda la región. Sin dudas, liberales y conservadores tenían diferencias en relación con los modos en que organizar el poder, y distribuir posiciones públicas en los años que siguieron a la independencia. Liberales y conservadores disentían, muy en particular, en relación con los modos en que pensar el Poder Ejecutivo, ya que los liberales consideraban que la preferencia conservadora por Ejecutivos hiperpoderosos generaba graves amenazas opresivas. Ellos mantenían posiciones diferentes, además, en relación con la manera en que dividir los poderes entre el centro y la periferia de la Nación; es decir, sobre la cuestión federalismo/centralismo. Pero ante todo, podríamos señalar, aparecieron diferencias muy importantes entre ellos en relación con la segunda área mencionada, es decir, en materia de autonomía individual y derechos personales. Aquí, liberales y conservadores asumieron posiciones, más que diferentes antitéticas, en al menos un punto: las relaciones entre Estado y convicciones personales o, más comúnmente, entre Estado y religión. Las habituales banderas de "religión o muerte" alzadas por los conservadores en las guerras que los enfrentaron a los liberales, dan buena cuenta de lo expuesto.

Ahora bien, lo dicho de ningún modo niega la existencia de significativos espacios de convergencia entre los diversos proyectos constitucionales examinados. Una clave de estos puntos de encuentro estuvo dada por *el común temor o la compartida decisión de enfrentar a la (tercer) postura excluida.* De esto vamos a ocuparnos, con un mayor detalle, en la sección siguiente.

El marco de los acuerdos I. Conservadores y radicales

En primer lugar, vamos a prestar atención al caso de las alianzas que unieron a conservadores con radicales. Se trata del que fue, seguramente, el encuentro menos esperado entre visiones diferentes del constitucionalismo. Ocurre que, como viéramos, radicales y conservadores mantenían posiciones fundamentalmente antitéticas en cuanto a los modos en que pensar la vida política: para unos, la mayor parte de la población no se encontraba en condiciones de intervenir directa –y, en muchas ocasiones, tampoco indirectamente– en los asuntos públicos, mientras que para los otros, la

intervención masiva era una condición necesaria de la legitimidad de las decisiones del caso.

A pesar de ello, aun ahí, esto es, aun en las cuestiones relacionadas con el autogobierno, podían entreverse grietas que hacían imaginable este inesperado encuentro.[2]

Ahora bien, sin dudas, el área en donde el acuerdo entre radicales y conservadores se tornó más fértil fue la relacionada con los derechos, la autonomía personal, y la relación Estado-individuos.

Como forma de adentrarnos en este punto, convendría comenzar haciendo referencia a la definida postura liberal en materia de derechos individuales. Como sabemos, los liberales tendieron a defender una postura de estricta separación entre el Estado y los individuos, basada por un lado en la primacía asignada a la idea de la autonomía individual, y por otro en la convicción de que el Estado representaba la peor amenaza para la libertad personal, el gran monstruo frente al cual siempre debía estarse alerta. En relación con dicho escenario, la idea de contar con derechos individuales inviolables pasó a simbolizar la gran respuesta liberal frente a la amenaza estatal. Los derechos podían verse, entonces, como los ladrillos del "muro de separación" que se establecería entre el Estado y las creencias individuales.

La idea del "muro de separación" nació en referencia a un problema más localizado. Para Thomas Jefferson, quien enunciara esta metáfora por primera vez, la propuesta era la de establecer "un muro de separación

2 Un caso importante, en tal respecto, era el que surgía a partir de la habitual disposición de los radicales a abrir procesos de consulta más abiertos a la participación de las masas. En ocasiones, y de modo finalmente no sorpresivo, los conservadores vieron con buenos ojos tales apelaciones, dado el contexto en que ellas aparecían. En efecto, en el marco de sociedades donde el voto no era secreto, donde primaban relaciones de sometimiento entre grandes propietarios y trabajadores de la tierra, y donde la información circulaba a través de medios muy estrechos y controlados, la apelación directa a los sectores más vulnerables prometía colocar en situación todavía más ventajosa a grupos y clases privilegiadas (la Iglesia, los latifundistas, etc.). De este modo, ciertos compromisos teóricos del radicalismo aparecieron encontrando cauce común con ciertas búsquedas, estratégicamente motivadas, por parte del conservadurismo. Como sostuviera, descorazonadamente, y según viéramos, el publicista argentino Bartolomé Mitre: "El partido conservador, sí ha sido un auxiliar poderoso de[l partido radical], y más de una vez los hombres de peso y de buen sentido han llamado a los bárbaros al seno de las ciudades para entregarles el poder, a trueque de que se les garantizara riqueza y la vida, que muy luego perdieron" (Halperin Donghi, 1980: 184).

entre la Iglesia y el Estado".[3] Esta idea resultó especialmente fértil en momentos en que algunos "antifederalistas", como Patrick Henry, propiciaban el cobro de impuestos a favor del culto anglicano. Jefferson, y muy en particular su gran aliado del momento, James Madison, fueron severos críticos de esta iniciativa. Como afirmara M. Konvitz, Madison confiaba en que "removiendo algunas piedras del nuevo muro de separación entre la iglesia y el estado de Virginia pudiera llevar al colapso del muro y al apoyo estatal de la religión, en general" (Konvitz, 1957: 24). Alejados de aquel momento fundacional, la metáfora del "muro de separación" siguió resultando provechosa para pensar los límites del accionar estatal. La idea, ahora más generalizada, era que el Estado no debía utilizar ni su fuerza ni sus recursos para imponer sobre los individuos su propia visión acerca de cómo se debía vivir.

Es frente a tal pretensión que radicales y conservadores tendieron a reaccionar de manera conjunta. Habitualmente movidos por razones muy diferentes, tanto unos como otros pasaron a verse reunidos en un punto común. Para seguir con la metáfora enunciada, este punto era *la común pretensión de derribar el "muro de separación" que los liberales buscaban a toda costa erigir y mantener intacto.* Típicamente, los conservadores veían dicha iniciativa del liberalismo como una directa afrenta a su vocación por asegurar la religiosidad o moralización de la población. Claramente, también, muchos republicanos vieron con horror ese muro que parecía implicar un Estado indiferente frente a una ciudadanía políticamente apática; un Estado desinteresado frente a la extendida ausencia de *virtudes cívicas* en la población, y la consiguiente necesidad de "cultivar" virtudes (Sandel, 1996).

Piénsese, por tomar un caso relevante, en la confluencia a la que se arribara en los Estados Unidos entre políticos conservadores, ansiosos de imponer una religión a nivel estatal, y los muchos "antifederalistas" que trabajaron en el mismo sentido. Para los primeros, de lo que se trataba, simplemente, era de cumplir con los mandatos de la religión única y verdadera. Para muchos de los segundos, en cambio, la argumentación era muy otra, y tenía que ver, ya sea con el servicio de la religión a la causa del buen gobierno, ya sea con el debido respeto a la voluntad mayoritaria. Así es, por ejemplo, en la afirmación del antifederalista Charles Turner, para quien "sin el predominio de la piedad cristiana y la moral, ni la mejor constitución republicana podrá salvarnos de la esclavitud y de la ruina".

3 Así, conforme lo expresara a Nehemiah Dodge, Ephraim Robbins y Stephen S. Nelson, en una carta del 1 de enero de 1802 (disponible online en http://www.usconstitution.net/jeffwall.html)

La difusión de la religión –pensaba Turner– iba a tornar menos necesarios a los gobiernos, ya que así el pueblo iba a ser "más capaz de ser él mismo el Derecho" (Storing, 1981: 22-23).

En América Latina encontramos algunos ejemplos importantes de la confluencia radical-conservadora en el primer constitucionalismo. En efecto, las primeras expresiones del constitucionalismo regional tendieron a mezclar una enfática retórica radical-rousseaniana (que incluía referencias al derecho de autodeterminación, la soberanía del pueblo, la voluntad general y los derechos inalienables de las personas) con una organización del poder centralizada y vertical (que se consideraba indispensable para poner fin a la sensación de "anarquía" política que tendía a seguir a la declaración de la independencia), y apelaciones a la moral y a la religión como fuentes de unidad y orden, con capacidad para servir como "cemento de la sociedad". Para algunos, una Constitución como la de Apatzingán, México 1814, podría incluirse dentro de este apartado. Más ajustados, sin embargo, parecen otros ejemplos. Tómese, por caso, el de la primera Constitución de Haití, de 1801, Constitución pionera en América. Dicha Constitución, radicalmente independentista y antiesclavista (algo extraordinario en la época), organizaba el poder de modo concentrado, en torno a la figura del líder revolucionario Toussaint-Louverture (a quien designaba explícitamente como gobernador perpetuo), y dedicaba secciones enteras a detallar el lugar social de la religión y las costumbres (títulos III y IV de la Constitución), y a señalar las virtudes propiciadas por la revolución y los vicios que condenaba. Dicha combinación se advierte también, de algún modo, en la Constitución haitiana de 1805, que combinaba su radical carácter antiesclavista con una reivindicación del ciudadano negro (la Constitución establece, en su art. 14, que todos los ciudadanos, con independencia de su color, serían denominados "negros", Grüner, 2010: 275), el enaltecimiento de ciertas virtudes exigidas (por ej., art. 9), y una organización política "imperial", construida en torno a la figura del líder político de la época, Jacques Dessalines.

En la Argentina, la expresión más importante de la alianza conservadora-radical aparece, seguramente, durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas, a mediados del siglo XIX. De aquella época, un trabajo que sintetiza bien a dicha confluencia es el del republicano italiano Pedro De Ángelis, un importante defensor del gobierno conservador y autoritario de Rosas. Convertido en el principal publicista de dicho gobierno, De Ángelis sostenía: "En la legislación de Licurgo, lo más interesante era la parte relativa a la educación pública de los Espartanos. Puede decirse que debieron exclusivamente la conservación de la libertad a la severidad de sus hábitos,

los cuales reemplazaron muchas veces el influjo de las leyes" (De Ángelis, 1946: 285). Otra vez, se trataba de la moral internalizada en los ciudadanos, la virtud cívica en este caso, la que terminaba por hacer posible el gobierno republicano, y así directamente innecesaria a la ley. Los temas de De Ángelis fueron los temas clásicos del republicanismo: virtud, gobierno popular, combate a la corrupción, combate a la fuerza degeneradora del comercio y el "espíritu mercantil"... temas a los que adosaba ahora, decisivamente, la cuestión del orden. Decía De Ángelis:

> Si se considera atentamente la historia de los Cartagineses, se verá que su constitución no puede jamás establecerse de un modo sólido, y que agitado por las facciones y por la anarquía, el gobierno fue siempre víctima de las intrigas y de la fuerza [...] El espíritu mercantil que reinó allí siempre, completó la ruina de las instituciones antiguas, y cuando llegó a corromper enteramente la moral pública, por sus violentas empresas, por sus innumerables injusticias, por sus expediciones desastrosas, por sus guerras inicuas, por toda especie de inmoralidad y de perfidia, se hubiera precipitado por sí misma en el abismo" (*ibid.*: 284).

Bajo la inspiración de figuras como De Ángelis, el rosismo iba a sintetizar de modo muy notable las principales ambiciones (de ciertas versiones) del conservadurismo y el radicalismo. Finalmente, se trataba de la fórmula que el historiador Jorge Myers sintetizara lúcidamente en las ideas de *orden y virtud* (Myers, 1995).[4]

El marco de los acuerdos II. Radicales y liberales (la política antibolivariana)

Pensemos ahora en los puntos de encuentro entre radicales y liberales. Como examináramos más arriba, estas dos posturas representaron concepciones normalmente enfrentadas. Sin embargo, también es cierto que, históricamente, estas dos visiones sobre el constitucionalismo supieron

4 Más adelante examinaremos otros ejemplos, más contemporáneos, de esta peculiar alianza, incluyendo el caso de gobiernos como el de Getulio Vargas, de carácter claramente autoritario y conservador, pero fundado y justificado siempre desde una retórica de crítica al liberalismo y reivindicación de la democracia sustantiva y el gobierno de las masas (Dos Santos, 2007).

encontrarse y trabar alianzas entre sí. Las razones que explican estas alianzas se encuentran, sin mayores excepciones, en la necesidad de poner fin a los excesos manifestados por el conservadurismo, tanto en materia de la organización del poder, como en el área de los derechos individuales.

Fueron varias las ocasiones en donde liberales y radicales trabajaron juntos frente a Estados crecientemente dispuestos a servir a los intereses de una religión o, como fuera el caso más habitual, los intereses de la Iglesia Católica. Vemos ese acercamiento entre grupos liberales y radicales, por ejemplo, en Ecuador, ante el nacimiento del Estado "teocrático", represivo y persecutorio, de García Moreno. Lo reconocemos también en México, con el nacimiento del así llamado grupo liberal radical, decidido a recortar la influencia y, sobre todo, el poder económico de la Iglesia. Este grupo tuvo un papel crucial en el desarrollo constitucional del país, y fue protagonista directo de la Convención Constituyente que dio a luz la Constitución de 1857. En Chile también encontramos excelentes ejemplos de la unión liberal-radical, alentada por gobiernos cada vez más cerrados en la adopción de posturas conservadoras y católicas. Ello fue lo que ocurrió, por caso, durante el gobierno de José Joaquín Pérez, cuyas posiciones fueron forzando a un inesperado encuentro entre facciones de ambos grupos, liberales y radicales, reunidas detrás de comunes posiciones anticlericales.[5]

Todavía más comunes fueron los encuentros entre liberales y radicales, producto del autoritarismo y la concentración del poder dispuesta por gobiernos conservadores. Claros ejemplos al respecto se encuentran en Nueva Granada, en Venezuela o en Perú, en donde liberales y radicales tendieron a unirse para hacer frente a la presencia y el legado autoritario de Simón Bolívar. Piénsese, por caso, en las posiciones absolutamente radicales –que incluían la justificación del derecho de resistencia, de la desobediencia al poder, del alzamiento armado, y del tiranicidio– asumidas por Ezequiel Rojas –uno de los liberales más notables en la historia del pensamiento constitucional colombiano– frente al autoritarismo bolivariano.[6] Es el caso de un liberal que se convirtió en radical ante una versión extrema del conservadurismo. Se preguntaba Rojas:

5 Este acercamiento entre grupos liberales y radicales volvería a reeditarse, poco después (y frente a "la fusión liberal-conservadora"), en tiempos del gobierno del presidente Errázuriz, y gracias a la cercanía existente entre el presidente y el líder radical chileno Manuel Antonio Matta.

6 Rojas reivindicaba, efectivamente, la conjuración del 25 de septiembre de 1828 perpetrada contra Bolívar.

> ¿Comete delito de alta traición el jefe constitucional de una sociedad que destruye la Constitución y su gobierno legítimo? Sí: no es posible el no. ¿Lo comete el que después de esto usurpa el poder soberano y se inviste de un poder absoluto, para que no haya más ley que su voluntad? Sí: no es posible el no. ¿Debe quedar impune quien tal crimen comete? No: mil veces no. ¿Hay obligación moral y legal de obedecer al jefe que se usurpa el poder público y que gobierna sin título ni derecho? No: mil veces no. ¿Los asociados tienen obligación de sostener la Constitución y el Gobierno legítimamente establecidos? Sí: la tienen: todos los derechos la imponen. ¿Tienen obligación de sufrir el poder absoluto y la tiranía del que lo usurpó? No: ningún derecho la impone. ¿Tienen derecho perfecto para rebelarse contra tal Gobierno, destruirlo, castigar al usurpador y restablecer las instituciones violadas? Sí: mil veces sí: no es posible el no. ¿Se comete crimen a los ojos de la ley o de la moral, cuando tal hecho se ejecuta? No: no es posible el sí (Restrepo Piedrahita, 1997: vol. 1, 298).[7]

Asimismo, podemos citar como ejemplos de este acercamiento liberal-radical las Constituciones antiautoritarias, redactadas por las coaliciones anticonservadoras, como la de Venezuela de 1811, o la peruana de 1823 (una Constitución con una impronta claramente antibolivariana).[8] En esta línea, especialmente, destaca una de las Constituciones más claramente sesgadas contra el Poder Ejecutivo (y, en ese momento, contra las ambiciones del general Mosquera), como lo es la Constitución de Río Negro,

7 Paralela a la de Rojas es la biografía de Florentino González, otro liberal extremo que fuera también, en su momento, y según Gerardo Molina, un "joven ardoroso [...] que no vaciló en bordear el magnicidio" (Molina, 1987: 97). En el mismo sentido, pueden citarse las diatribas de González Vigil contra las facultades extraordinarias concedidas a Bolívar (que terminaron llevándolo a enfrentarse con buena parte de la Iglesia peruana, primero, y al exilio en Chile, junto al convencional Luna Pizarro, poco después), y su famoso "yo debo acusar, yo acuso", pronunciado en el Parlamento contra el creciente autoritarismo del general Gamarra (ver, por ejemplo, Cuesta Alonso, 2008: 33; Paz Soldán, 1973).

8 La Constitución peruana de 1823 era decididamente hostil al Poder Ejecutivo. Según Paz Soldán, todas las atribuciones de este último quedaban "limitadas; no tenía iniciativa en las leyes ni podía convocar al Congreso para que se reuniera en legislatura. Los Ministros deberían firmar todas las órdenes emanadas de sus respectivos departamentos para ser válidas. En oposición a la Constitución de los Estados Unidos [...] que, sin embargo, les había servido de derrotero, los constituyentes se preocuparon ante todo de restringir la autoridad del Gobierno, en debilitar y en sujetar el poder presidencial, y por natural reacción robustecieron y exageraron la fuerza del Poder Legislativo y la extensión de sus atribuciones" (Paz Soldán, 1973: 51).

en Colombia. Dicha Constitución –de cuya redacción fueron directamente excluidos los conservadores– fue el punto culminante de una larga historia de cooperación entre liberales y radicales, en Colombia, que aquí se unieron para redactar un proyecto común, radicalmente federalista, y fuertemente antipresidencialista.

El marco de los acuerdos III. Liberales y conservadores

Concentremos nuestra atención, ahora, y de modo especial, en la alianza más importante e influyente del período: la que se diera entonces entre liberales y conservadores. Dado el peso de esta alianza para entender el desarrollo constitucional de la región, vamos a explorar con cierto detenimiento las bases del acuerdo, primero en el área de la organización del poder, y luego en el área de los derechos.

La organización del poder. A la hora de definir un modelo de organización del poder, liberales y conservadores encontraron muchos puntos de acuerdo, un hecho que les permitió dejar de lado las claras diferencias que los separaban. Ellos se veían unidos, sobre todo, en el común rechazo a la tradición política radical o republicana, a la que asociaban con el aliento a decisiones irracionales, y consecuentes excesos. Si las decisiones avaladas por los radicales eran irracionales, según sus adversarios, esto se debía a los modos en que ellos pretendían organizar el poder.

Podemos encontrar un buen punto de partida para nuestra discusión, en los textos de los principales líderes de la influyente Generación del 37, en la Argentina. Sus miembros, que llegaron a ejercer una enorme gravitación en la vida constitucional del país, se mostraban desencantados con una política a la que veían tributaria de los abusos jacobinos de la Revolución Francesa.

Uno de los lúcidos miembros de la Generación, el joven Esteban Echeverría (que en este aspecto sería seguido de cerca por figuras de la talla de Alberdi o Domingo Sarmiento), se refirió a la necesidad de poner fin de una vez por todas al discurso democratista de origen francés. Distinguió luego entre "*soberanía de la razón*" y "*voluntad colectiva*" para abogar por una política nueva, menos preocupada por honrar la última que en ser respetuoso de la primera. En su *Dogma socialista* –obra que su rival y contemporáneo Pedro De Ángelis describiera como "el parto de un cerebro trastornado" (De Ángelis, 1946: 385)–, Echeverría clarificó la importancia y sentido de dicha distinción. Sostuvo entonces:

> La razón colectiva sólo es soberana, no la voluntad colectiva. La voluntad es ciega, caprichosa, irracional: la voluntad quiere, la razón examina, pesa y se decide. La democracia, pues, no es el despotismo absoluto de las masas, ni de las mayorías; es el régimen de la razón (Echeverría, 1915).[9]

Él, como buena parte de la dirigencia política de la época, consideraba que ya era tiempo de empezar el tránsito "de la soberanía del pueblo a la soberanía de la razón" (Botana, 1996). Se trataba de dejar de lado la vieja obsesión con la "voluntad general" para comenzar a preocuparse por la adopción de decisiones sensatas, inteligentes, susceptibles de elevar al país desde una situación de desorden y atraso. Se trataba, en definitiva, de una muestra más acerca de la creciente *desconfianza de las élites hacia la política de masas.*

Claramente, criterios como los anteriores tendieron a dividir el campo de las ideas constitucionales fundamentalmente en dos. Se abría ahora una brecha profunda entre quienes concebían las demandas por una mayor apertura en materia de derechos políticos como un devenir natural de la revolución independentista y quienes veían en aquellas una amenaza; entre quienes consideraban que el principio mayoritario debía convertirse en principio fundante del nuevo orden constitucional y quienes consideraban que el constitucionalismo debía ser entendido, ante todo, como una limitación a dicho principio; entre quienes confiaban y quienes desconfiaban de la intervención cívica de las mayorías. En otras palabras, se registraba ahora, con más fuerza que nunca, una escisión entre quienes creían que las *decisiones públicas ganaban en respetabilidad, legitimidad y, sobre todo, imparcialidad, a partir de procedimientos de reflexión colectiva, y quienes sostenían lo contrario* y exaltaban, por tanto, los méritos propios de los procesos de reflexión aislada, individual o minoritaria, por parte de personas especializadas. Esta escisión marcó a fuego la vida política de la región, y resultó, tal vez, el antecedente teórico de más importancia en las múltiples discusiones institucionales que se abrieron entonces a la hora de dotar a las nuevas sociedades de una nueva organización de poder.[10]

9 "De aquí resulta que la soberanía del pueblo sólo puede residir en la *razón del pueblo,* y que sólo es llamada a ejercerla la parte sensata y racional de la comunidad social. La parte ignorante queda bajo la tutela y salvaguardia de la ley dictada por el consentimiento uniforme del pueblo racional" (*ibid.*: 185-186).

10 Quienes se alinearon del lado del escepticismo frente a la intervención de las multitudes en política, lo hicieron a partir de argumentaciones diferentes, que les permitieron, en todo caso, coincidir en un "consenso superpuesto" sobre la materia. Así, hubo quienes rechazaron dicha intervención popular, asumiendo

Fue así que liberales y conservadores llegaron a pensar en las distintas secciones del gobierno, y en la forma de su funcionamiento, con la convicción de que –por un lado– el incremento en el número de participantes en una asamblea reducía la calidad de las decisiones. Es decir, para ellos, había una *correlación inversa entre número de participantes en una discusión, e imparcialidad de las decisiones.* Por el otro lado, ellos tendieron a asumir que la cercanía entre electores y elegidos dañaba la posibilidad de tener discusiones francas, y finalmente decisiones favorables a los intereses del conjunto. Es decir, para ellos, había una *correlación inversa entre cercanía representantes-representados e imparcialidad de las decisiones tomadas.*

Los derechos. El área de los derechos resultó, por lo general, muy conflictiva en la relación entre liberales y conservadores. Como ya sabemos, y para volver sobre la metáfora utilizada más arriba, los liberales querían erigir y sostener el "muro" que los conservadores se empeñaban en echar abajo: el Estado, para ellos, debía ocupar un rol protagónico en el reforzamiento de la moral "correcta". La disputa que separara a liberales y conservadores, en este campo, fue extendida y grave, y encontró expresión también en desacuerdos referidos a cómo pensar la Constitución y los derechos. Fue habitual, entonces, que los convencionales constituyentes americanos se hicieran preguntas como las siguientes: ¿deben los empleos públicos asegurarse, de modo exclusivo o preferente, a los miembros de un cierto culto? ¿Cómo pensar la igualdad entre personas con cosmovisiones morales opuestas? ¿Cuál debe ser la relación entre Iglesia y Estado? ¿Puede haber un culto oficial? ¿Y qué estatus corresponde asegurarle a los cultos minoritarios o no oficiales? ¿Hasta qué punto debe protegerse la diversidad de ideas? ¿Pueden censurarse los escritos y discursos que ofendan a los valores dominantes? Como sabemos, la hora de responder tantos y tan diversos interrogantes liberales y conservadores estuvieron habitualmente enfrentados. Sin embargo, decir esto no debe llevarnos a pensar que sus desacuerdos en la materia fueran completos. Por el contrario, lo cierto es que el área de los derechos es muy amplia, y permitió un importante número de coincidencias entre estas dos posturas, aparentemente rivales.

---

una posición puramente elitista, que en definitiva implicaba negar la idea de la igualdad moral básica entre las personas. Otros, en cambio, sin necesidad de negar dicha igualdad fundamental, pusieron el acento en la existencia de ciertas dificultades funcionales, que tornaban muy difícil la participación política mayoritaria, y pensaron como necesarios ciertos mecanismos limitadores y/o correctores de la intervención popular.

Conservadores y liberales, por caso, compartieron una mirada estrecha sobre los derechos: ellos pensaban, fundamentalmente, en los derechos civiles, antes que en los que hoy podemos llamar derechos sociales, económicos, o culturales.[11] Contra dicha visión, liberales y conservadores defendían constituciones mucho más austeras en sus referencias a los derechos básicos. Constituciones como las que propiciaban algunos radicales aparecían, para ellos, como catálogos de promesas vacías, una amenaza al orden establecido, una promesa de conflictos intersectoriales, y por tanto un camino cierto hacia la inestabilidad política.

Los acuerdos de liberales y conservadores en materia de derechos trascendían, largamente, su común rechazo frente a la postura radical en la materia. Como reflejo de esta mirada común, muy estrecha sobre los derechos, podemos mencionar varios otros aspectos que liberales y conservadores sostenían en común. Ante todo, ambos coincidían en pensar los derechos de las personas, muy especialmente, desde el punto de vista del derecho de la propiedad. Por lo demás, ambas visiones compartieron habitualmente una peculiar mirada sobre la idea de "protección de las minorías" (relacionada con lo que algunos denominaran la protección de los "ricos y bien nacidos"), y ambas concibieron a los derechos políticos como derechos reservados para unos pocos.[12] Tales exclusiones afectarían

11 No es evidente que hayan mantenido esta visión solo porque fuera la visión correspondiente al sentido común de su época. Recuérdese, por caso, la prédica del convencional constituyente Ignacio Ramírez, en México 1857, criticando el proyecto constitucional dominante porque: "nada [...] dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales [...]. Algunos códigos antiguos duraron por siglos, porque protegían a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es menester que hoy tengan el mismo objeto las constituciones, para que dejen de ser simplemente el arte de ser diputado o el de conservar una cartera" (Sayeg Helú, 1974: 92).

12 Un excelente ejemplo de lo señalado se encuentra en los debates constituyentes norteamericanos. Allí, la mejor articulación teórica en torno a la Constitución –que fue la de James Madison– se refirió a la misma como una barrera o dique, capaz de frenar los impulsos irracionales de las *facciones*, deseosas de arrasar con los derechos de la minoría propietaria. Las facciones, según la definición que diera Madison al respecto en *El Federalista* n. 10, podían ser conformadas, en teoría, por grupos minoritarios o mayoritarios. Sin embargo, conforme con lo que el propio Madison aclarara unos pocos párrafos más adelante, las únicas facciones que merecían ser objeto de una preocupación seria, eran las facciones mayoritarias. Ello porque "si una facción no cuenta con una mayoría, el remedio lo ofrece el principio republicano, que permite a la mayoría rechazar sus posturas siniestras mediante la votación regular". De este modo, lo que iba a hacer la Constitución era establecer vallas capaces de impedir que, movidas por

a amplios y numerosos grupos de la sociedad, incluyendo de modo especial –y hasta la actualidad– a grupos indígenas. Estas ideas se vieron unidas y reflejadas en los textos constitucionales desde muy temprano. Por citar un precursor ejemplo al respecto: "La desconfianza en la capacidad política de las masas se reflejó en las calificaciones por propiedad establecidas en casi todas las constituciones centralistas adoptadas en las décadas de 1820 y 1830" (Safford, 1985: 363). El ejemplo tiene sentido, porque muestra bien de qué modo ciertos supuestos sobre las capacidades de la ciudadanía terminaron impactando tanto sobre la organización del poder como sobre la organización de los derechos, dentro del texto constitucional (luego volveremos sobre este punto).

Esta visión angosta sobre los derechos puede reconocerse en toda América Latina, en donde la situación institucional era frágil y las demandas de la clase dirigente excesivas. Ello es lo que se advierte, por caso, en los trabajos de cuatro de los juristas más influyentes de la historia latinoamericana: el mexicano José María Luis Mora, el colombiano José María Samper, el venezolano-chileno Andrés Bello, y el argentino Juan Bautista Alberdi. En ellos podemos ver una mirada muy restrictiva sobre los derechos políticos, vinculada con un énfasis extra en la defensa de los derechos de propiedad: una actitud que los llevara (a ellos, como a buena parte de la dirigencia liberal-conservadora de la época) a vincular ambos derechos, tomando a la propiedad como indicativa de un compromiso efectivo con los intereses nacionales.

Mora mantuvo una posición consistente en la materia, que puede verse bien reflejada en su *Discurso sobre la necesidad de fijar el derecho de ciudadanía en la república y hacerlo esencialmente afecto a la propiedad*. Allí, resaltaba el temor propio de las clases dirigentes, más vinculadas con el poder tradicional, frente a la inesperada aparición de reclamos "extendidos y comunes", capaces de alcanzar "hasta las últimas clases de la sociedad". Decía Mora:

> El mayor de los males que en nuestra República ha causado esta peligrosa y funesta palabra (igualdad), ha consistido en la escandalosa profusión

---

pasiones o intereses sectoriales, las facciones mayoritarias arrasaran con "los derechos de otros ciudadanos, o los intereses generales y permanentes de la comunidad". Es interesante contrastar esta idea liberal sobre el principal propósito de la Constitución (bloquear las acciones amenazantes de las facciones mayoritarias), con la que parecía propia del constitucionalismo radical o jacobino, en la época.

> con que se han prodigado los derechos políticos [...]. Si se examina atentamente el origen de nuestras desgracias, se verá que todas ellas han dependido inmediatamente de la mala administración, y que esta no ha tenido otro principio que las fatales elecciones [en las que] los derechos políticos [recayeron sobre] personas que debían estar alejadas de ellos por su notoria incapacidad para desempeñar con acierto y pureza las funciones anexas a ellos [...] en una palabra, *es necesario que el Congreso general fije las condiciones para ejercer el derecho de ciudadanía en toda la República y que por ellas queden excluidos de su ejercicio todos los que no pueden inspirar confianza ninguna, es decir, los no propietarios* (Mora, 1963: 630-631, énfasis en el original).

Mora hacía explícita *la desconfianza* de la clase dirigente frente a las acciones de las masas. Los desposeídos, nos decía Mora, no merecían ejercer derechos políticos, en su condición de "no propietarios".

En el mismo sentido piénsese, por caso, en el testimonio del teórico liberal colombiano José María Samper, quien terminaría siendo uno de los principales defensores de la conservadora Constitución de 1886. Samper describía al sufragio universal como "una de las causas generadoras de nuestras revoluciones; el germen de todos los elementos destructores del orden social, y su introducción en esta ley fundamental es un contrasentido monstruoso. Es poner en manos de muchedumbres ignorantes, en parte viciosas y de malos instintos, la suerte de la República" (Valencia Villa, 1992: 141).

De modo similar, tanto Bello como Alberdi –figuras centrales en el desarrollo del pensamiento liberal-conservador en Chile y la Argentina, respectivamente– también se propusieron confrontar aquellas originales visiones en torno a los derechos de los personas (visiones propias del momento independentista), que habían dado pie a una política de excesos y de abusos. De allí que Bello concentrara su trabajo jurídico en una Constitución (la de 1833) restrictiva en cuanto a los derechos políticos que reconocía; pero muy sobre todo, en la redacción –que le llevara años– del Código Civil, bajo la convicción de que, como escribiera en 1836, "los pueblos son menos celosos de la conservación de su libertad política, que la de sus derechos civiles" (Jaksic, 2001: 212).

La formulación que presentaría Alberdi, al respecto, resultaría todavía más contundente. Según escribiera en su famosa obra *Sistema económico y rentístico*, la reorganización del país requería de la convergencia entre los dos viejos partidos rivales, y dicho pacto requería a la vez un replanteamiento acerca del lugar de los derechos y libertades afirmados por la Cons-

titución. En tal sentido, Alberdi distinguió, célebremente, y como Bello, entre libertades civiles y libertades políticas. Las primeras, decía, debían ser ampliamente distribuidas entre todos los individuos, "nativos y extranjeros". Por el contrario, y en relación con las libertades políticas, consideraba que ellas debían ser limitadas, y distribuidas con cuidado, lentamente y a lo largo del tiempo (Alberdi, 1920: vol. XIV, 64-65).

Esta peculiar mirada sobre los derechos y libertades –central aún en los más influyentes constitucionalistas de la región– se constituyó, en la época, en un extraordinario punto de encuentro entre liberales y conservadores, que se complementaba con la necesidad de proteger las amplísimas libertades económicas.

Por supuesto, liberales y conservadores siguieron manteniendo, entre ellos, diferencias de importancia. Sin embargo, aquella base de acuerdos seguiría resultando crucial para explicar la estabilidad de sus alianzas.

La fusión liberal-conservadora

Si nos concentramos en el caso de América Latina durante el siglo XIX resulta notable repasar, país por país, las políticas que separaron a liberales de conservadores antes de mediados de siglo, así como las políticas que los unieron, desde entonces y por largos años. La primera mitad del siglo, en efecto, vio a liberales y conservadores enfrentados, ya sea –agriamente– en el foro público, ya sea, en muchos casos, en despiadadas guerras: vemos entonces el dominio de la República Conservadora, en Chile, desde 1833, donde los liberales quedaron prácticamente excluidos de todas las posiciones políticas relevantes; la guerra de caudillos desatada en la Argentina, entre unitarios y federales; la Guerra Federal en Venezuela; los sangrientos enfrentamientos en Colombia entre liberales y conservadores, que culminan con la Convención de Río Negro, en la cual se cierran las puertas a la participación de los conservadores; la lucha de los "liberales puros", en México, frente a las fuerzas del conservadurismo santanista. Sin embargo, pocos años después, nos enteramos de la formación de la "fusión" liberal-conservadora en Chile (1857-1873); reconocemos, en Colombia, la reacción representada por la Constitución de 1886, en cuya redacción participan liberales y conservadores, en exclusión de los radicales que dominaban la política en épocas anteriores. Y comenzamos a advertir esa convergencia, también, en México, en la Argentina, en Ecuador, en Venezuela… ¿Qué había ocurrido, en todo ese tiempo, que explicara semejante cambio?

En las páginas anteriores examinamos la existencia de sólidas bases teóricas, que nos ayudaban a tornar inteligibles dichos pactos. Sobre las restantes causas, más vinculadas con la historia y la práctica política del momento, aquí nos interesará hacer referencia solo a una de ellas: el terror que provocaran, en la clase dirigente americana, las revoluciones democráticas operadas en Europa, en 1848.

Por entonces, América Latina había comenzado a conocer, al calor de aquellos sucesos, la formación de asociaciones democráticas y agrupaciones sindicales que empezaban a reproducir, en el continente americano, la alianza entre trabajadores y estudiantes que había desatado el conflicto de clases en Europa (de hecho, muchos activistas latinoamericanos participaban en esos acontecimientos y luego regresaban a sus respectivos países donde intentaban reproducirlos). Tales movimientos de artesanos e intelectuales se tornaron especialmente notables en Chile (por ejemplo, a través de la Sociedad de la Igualdad), Nueva Granada (escenario de lo que el historiador Gilmore denominara un "milagro socialista") y Perú (con una creciente conflictividad promovida por grupos de artesanos y trabajadores portuarios). Dichos países pasaron a simbolizar, en toda la región, la vanguardia histórica que anticipaba el advenimiento de un nuevo tiempo democrático, que prometía desorden, disputas violentas y amenazas sobre la propiedad (ver, por ejemplo, Collier, 1967; Gilmore, 1956; Gootenberg, 1993). Sin dudas, esos acontecimientos trabajaron a favor de una alianza liberal-conservadora.

Escribiendo sobre lo ocurrido en aquellos años, en su país, el reconocido ensayista colombiano Valencia Villa, estudioso del constitucionalismo, hizo el siguiente análisis:

> [A partir de 1854] el conservatismo y el liberalismo se relacionan a través de una oscilación pendular por cuanto pasan de una guerra civil a una coalición electoral y gubernamental y de un Frente Nacional a un conflicto armado [...]. Cuando están solos, sin competidores a la izquierda o a la derecha o cuando el movimiento popular se encuentra bajo control, los partidos tradicionales luchan entre sí, aun hasta la guerra civil (la nación ha tenido once conflictos armados de carácter bipartidista entre 1811 y 1957). Por el contrario, cuando no están solos, cuando existen rivales, en el exterior del sistema o cuando el movimiento popular está fuera de control, las dos fuerzas se alían y forman un frente común para su supervivencia en la dirección del Estado, que ha terminado por confundirse con la supervivencia del Estado mismo (ha habido seis experiencias de coalición bipartidista de naturaleza preventiva o restauradora entre 1854 y 1957) (Valencia Villa, 1987: 133-134).

Sin obligación de suscribir enteramente el relato de Valencia Villa ni necesidad de asumir la pertinencia de su análisis para toda la región, entiendo que las intuiciones del autor colombiano se orientan en la dirección acertada: la presencia amenazante de fuerzas alternativas (y en particular, de fuerzas de base popular) resulta un elemento fundamental para comprender el porqué de las súbitas alianzas entre fuerzas que tradicionalmente "luchan entre sí, aun hasta la guerra civil".

En América Latina, la convergencia liberal-conservadora registrada entre mediados y fines del siglo XIX se produjo de modos distintos, pero casi sin excepciones. En países como Colombia o Perú, ella estuvo azuzada por una conflictividad social creciente, que se reconocía tributaria de los movimientos revolucionarios europeos. En la Argentina, ella vino empujada por la necesidad de dejar atrás un período extenso de dictadura y arbitrariedad que, indebidamente, y en razón de ciertos rasgos plebiscitarios que lo caracterizaran, algunos tomaron como expresión de los movimientos pro-democráticos europeos.[13] En Chile, mientras tanto, la unión de liberales y conservadores fue favorecida por el creciente autoritarismo del régimen dominante, pero también por un transfondo de creciente conflictividad social.[14]

13 Como explica el historiador Frank Safford, la élite liberal-conservadora quiso vincular a los sucesos del radicalismo democrático europeo, con el régimen autoritario y plebiscitario de Rosas, al que se había puesto fin en la batalla de Caseros. El rechazo al rosismo, así, devino en rechazo a aquel movimiento democrático. En palabras de Safford: "En el Río de la Plata [...] la dictadura de Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires, como los regímenes de otros caudillos en las provincias, había gozado de amplia popularidad en las clases bajas. En el Plata, por ello, los jóvenes intelectuales tendieron a tomar una visión más negativa de la revolución democrática. Exiliados en Chile durante los años '40, Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi, aún en relación con las revoluciones europeas, expresaron su creencia de que la soberanía popular, en las manos de masas ignorantes, inevitablemente llevarían a la dictadura" (Safford, 1985).

14 Finalmente, la convergencia liberal-conservadora tuvo paralelos significativos con lo que ocurriera muchas décadas antes, en los Estados Unidos, durante su "período fundacional". Allí, la revolución independentista fue seguida de un período de entusiasmo democrático que se plasmó, a nivel estatal, en numerosas Constituciones de avanzada, que permitieron que se hablara de una experiencia generalizada de "constitucionalismo radical" (Wood, 1969). Dicho movimiento "radical" llevó al dictado de Constituciones que ponían el acento en el Legislativo y en la "separación estricta" de poderes (Vile, 1967): finalmente, una estrategia institucional destinada a preservar la supremacía de la "voz del pueblo". Fue este tipo de constitucionalismo el que Madison denunció en su trabajo *Vicios del sistema político* como incapaz de evitar la producción de leyes

El hecho es que, desde mediados de siglo, la región comenzaría a poblarse de nuevas Constituciones que, en muchos casos, serían redactadas por representantes del liberalismo y del conservadurismo –aquellos viejos enemigos– sentados ahora alrededor de la misma mesa. En las páginas que siguen, vamos a explorar con mayor detenimiento algunos de estos procesos de fusión, y en particular sus principales expresiones constitucionales.

Fusión y Constitución

Las Constituciones aprobadas como resultado de este paulatino solapamiento –a veces formal, a veces implícito– entre ideales liberales y conservadores fueron, por lo general, productos exitosos, si es que evaluamos a las mismas en términos de su estabilidad, y las comparamos con las Constituciones que las precedieron. La mayoría de ellas trascendieron al siglo XX, y se mantuvieron más o menos inmodificadas por un tiempo, permitiendo así el enraizamiento de las nuevas instituciones de fusión en las tradiciones jurídicas de la región.

Como representativas de este movimiento constitucional, podemos mencionar a la Constitución argentina de 1853 (elaborada conjuntamente por liberales y conservadores), la Constitución mexicana de 1857 (cuya redacción quedó principalmente en manos de liberales moderados, liberales "puros" y conservadores), o la Constitución peruana de 1860 (que vino a sintetizar los diversos modelos del constitucionalismo, hasta entonces en disputa en el país).[15] La Constitución de Uruguay de 1830, que tam-

numerosas, cambiantes e injustas. La Constitución Federal, puede leerse perfectamente como una reacción a aquel constitucionalismo radical inicial: controles intensos ("frenos y contrapesos") contra la "separación estricta" de los poderes. La convergencia de fuerzas frente a la amenaza del constitucionalismo radical postindependentista hizo posible que, en dicha Constitución, trabajaran juntos políticos de extracción tan diversa como James Madison, Alexander Hamilton o Governour Morris.

15 La Constitución peruana de 1860 podría ser leída, en efecto, como una Constitución de fusión. La misma rigió hasta 1920, y vino a "moderar" algunos de los rasgos más liberales de la Constitución anterior, de 1856. Con ella se volvió al bicameralismo tradicional, alegando que el sistema anterior había establecido una "organización exótica, anómala, sin antecedentes históricos, ni paralelos en otros países". Reaccionando contra aquel modelo de constitucionalismo, la Constitución de 1860 estableció un Congreso débil, que solo se reunía de manera bienal, alegando –como lo había hecho Madison en *Vicios*– que en Perú se legislaba

bién mantuvo su vigencia hasta bien entrado el siglo XX, combinó una estructura liberal, que incluía una lista de derechos individuales, y un sistema clásico de división de poderes, con un presidencialismo fuerte, y sufragio censitario, muy restringido. En Chile, nos encontramos con una Constitución de carácter claramente conservador –la Constitución de 1833– que comienza a perder muchos de sus rasgos centrales, desde la década de 1850, para terminar liberalizándose más aceleradamente hacia fines de siglo y dejarnos en presencia de un documento de indudable apariencia liberal-conservadora. En Colombia, presenciamos un proceso de algún modo inverso al de Chile: mientras en Chile tenemos la liberalización progresiva de una Constitución conservadora, en Colombia nos encontramos, hacia el fin del siglo, con la conservadurización de un movimiento que se había ido extremando en su liberalismo.[16] En Paraguay, aparece la Constitución de 1870, que se muestra claramente inspirada en la Constitución liberal-conservadora argentina de 1853, pero que refuerza algunos de los rasgos más conservadores de aquella; en particular, los relacionados con la organización territorial, que aquí pasa a ser abiertamente unitaria (J. C. Mendonca y D. Mendonca, 2009).

Generalizando sobre lo que luego trataremos de especificar con mayor detalle, podríamos citar a los siguientes como rasgos fundamentales de estas nuevas Constituciones, producto de la fusión:

Consagran la tolerancia de cultos, sin afirmar necesariamente la neutralidad estatal: la mayoría de estas Constituciones nació dejando atrás la presión conservadora por afirmar un culto único u oficial. Las fórmu-

---

demasiado: "Los males públicos provienen en el Perú de la abundancia de leyes" (Paz Soldán, 1973: 108). De modo todavía más extremo, la Constitución suprimió el sufragio directo. Repitiendo la línea de argumentación común en esta materia, los miembros de la Comisión encargada de su análisis sostuvieron que el país no se encontraba aún preparado para el mismo; que se prestaba a coacciones; y que exigía un alto grado de cultura por parte de los sufragantes (*ibid.*: 111). El sufragio pasó, entonces, a ser regulado por ley, y por ese medio volvió a ser indirecto.

16 La nueva Constitución que se dicta en Colombia, en 1886, interrumpe así, de modo bastante abrupto, una tendencia liberalizadora-federalista que, con numerosas crisis, se había extendido por más de treinta años. Su redacción queda en manos de una reducida élite de juristas que incluye al líder conservador Miguel Caro y al publicista liberal José María Samper, quien se propone impulsar una Constitución que combine "principios conservadores y liberales en combinación equitativa" (Valencia Villa, 1992: 101). En todo caso, el proceso constituyente da como resultado una Constitución que, en su apariencia, es de las más conservadoras (y menos "de mezcla") de las que se aprueban en la región hacia finales del siglo XIX.

las que se encontraron para evitar el establecimiento de una religión particular fueron diversas. La Constitución argentina, por ejemplo, incluyó un art. 2 en el que se decía, ambiguamente, que la Nación "sostenía" al culto católico, en conjunto con un art. 14, a través del que se consagraba la tolerancia de cultos. En 1857, en México (como en Ecuador 1906), el pacto liberal-conservador en la materia se tradujo en el contundente silencio de la Constitución sobre el punto disputado. En Chile, el carácter fuertemente religioso de la Constitución fue moderándose, a lo largo del siglo, hasta que en 1865 una ley interpretativa abrió lugar a una relativa libertad de cultos.

Definen un sistema de frenos y contrapesos, desequilibrado en favor del presidente: la mayoría de estas Constituciones encontró necesaria la definición de un sistema de división de poderes tradicional, traducido luego en un sistema de "frenos y contrapesos" al estilo del adoptado en los Estados Unidos. Sin embargo, la presión ejercida por los conservadores, en su negociación con el liberalismo, se tradujo normalmente en la introducción de drásticos cambios sobre ese esquema liberal inicial, cambios que terminaban por afectar su contenido y consistencia. Típicamente entonces, las nuevas Constituciones incluyeron la figura "desequilibrante" de un presidente con facultades relativamente expandidas, en relación con las que se reservaban a los demás poderes. Juan Bautista Alberdi propuso, en este sentido, alejarse del modelo norteamericano en este punto, para emular el ejemplo de Chile, un país que –en sus palabras– "ha hecho ver que entre la falta absoluta de gobierno y el gobierno dictatorial hay un gobierno regular posible; y es el de un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía le desobedece como presidente republicano" (Alberdi, 1981: 181).[17]

Establecen una organización centro-federal: producto, en muchos casos, de largos años de violentas disputas entre facciones centralistas y federalistas, las nuevas Constituciones se resistieron a consagrar formas de organización territorial afines a una sola de ambas facciones. Por lo general, entonces, albergaron en sus textos fórmulas en principio aceptables para las apetencias de los federalistas, aunque en la realidad tendían a ser contradichas por prácticas más centralistas, alimentadas y reforzadas decididamente por el tipo de presidencialismo que comentáramos en el punto anterior.

17 Liberales y conservadores dieron lugar, así, y de manera paulatina, a la formación de un sistema de gobierno peculiar, desafiante del más clásico modelo de "frenos y contrapesos": un sistema que Carlos Nino denominara hiperpresidencialista (Nino, 1997).

Resisten que incluya, ya sea fuertes compromisos sociales a favor de los grupos más postergados en la Constitución, ya sea compromisos políticos favorables a una mayor intervención ciudadana en la esfera pública: las nuevas Constituciones "de fusión" se destacaron no solo por algunos de los rasgos que incorporaron en sus textos sino, además, y de modo quizás más notable, por todos aquellos institutos que rechazaron y dejaron por completo fuera de su articulado. En particular, conviene resaltar que el acuerdo, formal o implícito, entre liberales y conservadores, fue también uno de exclusión hacia el tercer modelo de constitucionalismo entonces en disputa, es decir, el modelo radical o republicano. En aquellos años fundacionales, los radicales se habían caracterizado por su creatividad institucional, que se había manifestado en las múltiples herramientas constitucionales que habían sugerido para las nuevas sociedades, como las instrucciones obligatorias a la revocatoria de mandatos o la rotación obligatoria en los cargos a las elecciones anuales. Del mismo modo, habían sido los primeros en proponer reformas destinadas a mejorar la situación social de una mayoría de la población. Sin embargo, el "triunfo" del pacto liberal-conservador, en los hechos, terminó significando la derrota del proyecto radical, y el vaciamiento de la Constitución de todas aquellas cláusulas referidas a la mayor participación ciudadana, o a los deberes sociales del Estado.

Cinco ejemplos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México

En lo que sigue, vamos a examinar algunos ejemplos que ilustran la existencia del referido "constitucionalismo de fusión" entre los modelos liberal y conservador. Tales ejemplos pueden ayudarnos a reconocer los contenidos, contornos y matices de este nuevo tipo de constitucionalismo, y alertarnos sobre los rasgos propios del proceso que permitió su desarrollo. Nos concentraremos en los casos de Argentina y México, en donde liberales y conservadores compartieron la misma mesa de negociación constituyente; en el de Brasil, que se da en el contexto de la transición entre Imperio y República; en el de Chile, que representa un caso de gradual liberalización constitucional; y en el de Colombia, que muestra un camino inverso, de conservadurización paulatina.[18]

18 La Constitución colombiana de 1886 fue la más conservadora de todas, pero también tuvo muchas características en común con los otros ejemplos, incluyendo un fuerte sistema presidencialista, una lenta apertura a la

Argentina. La Convención Constituyente Argentina de 1852 es, sin dudas, el resultado de un largo proceso político[19] pero, en lo que nos interesa, conviene reconocer en ella el producto de una madurada reflexión iniciada, durante la propia época de la dictadura rosista, por la llamada Generación del 37. Bajo ese nombre se agrupa a un significativo núcleo de intelectuales, reunidos –muchos de ellos– en el Salón Literario (cerrado por Rosas) y luego en una sociedad secreta, la Asociación de la Joven Argentina. El grupo, que incluía a personalidades de la talla de Juan Bautista Alberdi, Esteban Echeverría, Juan María Gutiérrez, Vicente Fidel López y Miguel Cané, se distinguió por los trabajos periodísticos y literarios de sus miembros, y se dedicó muy especialmente a la discusión de cuestiones de interés público.

Ya avanzada la dictadura de Rosas, sus integrantes se dedicaron a reflexionar sobre las causas del fracaso del régimen unitario, y las causas de la llegada al poder –y el mantenimiento en el mismo– del "Restaurador de las leyes". Las respuestas que encontraron entonces fueron fundamentalmente dos. En primer lugar, los miembros de la Generación del 37 enjuiciaron a sus predecesores por olvidarse de la realidad del país, por no prestarle atención a las peculiaridades nacionales y encandilarse, en cambio, con las creaciones intelectuales de sus pares extranjeros. En segundo lugar, los jóvenes intelectuales consideraron que sus antecesores unitarios se habían equivocado al conceder el derecho al voto a individuos que no se encontraban capacitados para ejercerlo, desatando así pasiones indebidas, y alentando demandas que se encontraban imposibilitados de satis-

---

tolerancia religiosa, una relación dificultosa con el federalismo (que fue desde la resistencia hacia una gradual apertura hacia él), y la ausencia de todo compromiso manifiesto con los derechos sociales o la participación política.

19 Entre los antecedentes inmediatos de la misma se encuentra el Acuerdo de San Nicolás, firmado por todas las provincias en Santa Fe, luego del derrocamiento de Rosas. La élite porteña, sin embargo, se mostró disconforme con varias de las disposiciones del acuerdo: Buenos Aires no estaba dispuesta a perder los enormes privilegios que tenía. Se resistía a abrir sus ríos a la navegación libre y a ceder el manejo de sus rentas. Sus miembros resistieron también una iniciativa aparecida en San Nicolás, y destinada a otorgar a Urquiza un Poder Ejecutivo indefinido. Estas resistencias llevaron, primero, al nacimiento del Partido Liberal porteño, en 1852, y muy pronto, a una rebelión que terminó con el derrocamiento del gobernador de Buenos Aires, Vicente López y Planes, y el rechazo del Acuerdo de San Nicolás por parte de Buenos Aires, que decidió no enviar a sus representantes a la Convención Constituyente allí convocada. Véase, por ejemplo, Rock (1985: cap. 4).

facer. El partido unitario –decían– había errado al darle "el sufragio y la lanza al proletario", poniendo al país, de este modo, "a merced de la muchedumbre" (Romero, 1969: 139).[20]

La organización nacional argentina, luego de la época rosista, quedó en manos de políticos afines al ideario de la Generación del 37. De aquella época, sin dudas, la principal creación jurídica fue la Constitución de 1853. La Convención que la alumbró había sido convocada por el general Urquiza quien, en ocasión de tal suceso, urgió el dictado de "una Constitución que haga imposible en adelante la anarquía y el despotismo. Ambos monstruos –agregó– nos han devorado. Uno nos ha llenado de sangre; el otro, de sangre y de vergüenza" (*ibid.*:152).

La Constitución de 1853 resultó, según dijéramos, muy influida por las reflexiones de Alberdi, por más que prácticamente su nombre no haya sido nunca mencionado durante los debates (Ferreyra, 2012).[21] Ella incluyó, al estilo de la Constitución norteamericana, una clara apertura federalista, un sistema de división de poderes y de frenos y contrapesos, y una amplia lista de derechos. Estas características hicieron decir a Benjamín Gorostiaga –encargado de defender el proyecto constitucional en la Convención Constituyente– que el mismo se encontraba "vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo". Al mismo tiempo, los constituyentes siguieron los consejos de Alberdi en relación con la organización del Ejecutivo. Para Alberdi, en todo lo relativo a los poderes presidenciales, "nuestra Constitución hispano-argentina debe separarse del ejemplo de la Constitución federal de los Estados Unidos" para emular en cambio el modelo

20 Véase también Sánchez Viamonte (1957).

21 Alberdi distribuyó los primeros ejemplares de sus *Bases* –en las que la Constitución se inspira claramente– en 1852, y envió copias de la misma al general Urquiza (quien convocaría a la Convención Constituyente de 1853), y a otros intelectuales de su época (entre los cuales podemos mencionar a Mitre, Frías, Gutiérrez, Santiago Arcos). Urquiza recibió el texto con los mejores elogios, sosteniendo que "no ha podido ser escrito ni publicado en mejor oportunidad". De todos modos, en el mismo período aparecieron otros textos, también orientados a influir en el inminente proceso de reorganización institucional. Entre ellos, por ejemplo, el *Argirópolis* de Domingo F. Sarmiento, la *Profesión de fe* de Bartolomé Mitre, las *Cuestiones argentinas* de Mariano Fragueiro, los trabajos sobre *El problema constitucional*, de Juan Llerena, etc. (véase, al respecto, Mayer, 1973; 531-534; Pelliza, 1897). Dentro de la Convención Constituyente, fueron varios los representantes que defendieron el pensamiento alberdiano. Entre ellos, Zapata, Seguí, Del Campillo, y sus amigos Gutiérrez y Zavalía.

chileno, que dotaba al "poder ejecutivo [de] los medios de hacerla respetar [a la Constitución] con la eficacia de que es capaz la dictadura misma". Y agregaba: "El tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías" (Alberdi, 1981: cap. 25).

Dicha combinación propuesta por Alberdi, que sugería una convergencia entre el modelo de los "frenos y contrapesos" adoptado en los Estados Unidos con el modelo del "Ejecutivo fuerte" propuesto en Chile por "los Egaña", representa un extraordinario ejemplo del tipo de fusión liberal-conservadora al que aquí nos referimos.

La fusión se hizo visible, entonces, no solo en la sección constitucional referida a la organización del poder, sino también en todo lo relativo a la organización territorial, en donde la Argentina terminó por consagrar un sistema centro-federal. De modo más contundente aún, la referida fusión encontró expresión en los debates en torno a la cuestión religiosa, en donde liberales y conservadores también llegaron a numerosos acuerdos de transacción.

De hecho, durante los debates constitucionales, no hubo cuestión que insumiera más tiempo y generara más disputas que la referida a la relación entre el Estado y la religión católica, una cuestión que involucraría debates sobre la posibilidad de consagrar un culto oficial, la reserva de posiciones públicas para personas con convicciones religiosas, la enseñanza religiosa, el Patronato, o la celebración de concordatos con la Iglesia. Estas discusiones terminarían por insumir la casi totalidad de los diez escasos días de debate sobre el texto constitucional. Los conservadores argentinos estaban convencidos de que la supuesta mayoría católica tenía el derecho de imponer sus puntos de vista frente a los demás, y de asegurar para siempre el carácter predominante de la religión católica en el país (Ibarra, 1933; Sánchez Viamonte, 1957). Por ello, en la voz de los convencionales Ferré, Leiva, Pérez, y Zapata, entre otros, disputaron con el liberalismo por la redacción final de una diversidad de artículos. Uno de los más importantes fue el art. 2, para el cual el convencional Zenteno había propuesto la fórmula "la religión católica apostólica romana como única y sola verdadera, es exclusivamente la del Estado. El gobierno federal la acata, sostiene y protege, particularmente para el libre ejercicio de su culto público". En su redacción final, se acordaría una fórmula ambigua para el mismo, conforme a la cual "el Gobierno federal *sostiene* el culto católico apostólico". En una clara demostración del carácter mixto (liberal-conservador) del documento, este parcial compromiso del Estado con la religión católica, aparecería luego compensado en el art. 14 (el principal

artículo referido a los derechos individuales de los habitantes) con claras referencias a la libertad de pensamiento, y al derecho de cada uno de "profesar libremente su culto". [22]

Por último, conviene resaltar que, en línea con el pensamiento de Alberdi, su principal ideólogo, la Constitución apareció vaciada de compromisos sociales, se mostró hostil al Estado, y afín a los requerimientos del individualismo y liberalismo económicos. El notable historiador argentino Tulio Halperin Donghi definió al programa alberdiano, a partir de estos aspectos, como un modelo de "autoritarismo progresista", una "mezcla de rigor político y activismo económico". [23]

Aprobada en 1853, la Constitución fue ratificada por Buenos Aires (que se había alejado de la Confederación Nacional antes de la sanción del documento) recién en 1860, luego de varios conflictos armados que terminaron con una importante victoria porteña, en Pavón, sobre las fuerzas de Urquiza. La Constitución sufrió entonces una modesta reforma, y se hizo posible, por primera vez, una elección nacional destinada a nombrar al presidente de la República Argentina. El funcionario designado fue el abogado porteño Bartolomé Mitre. Mitre inauguró entonces un período de nuevas reformas de orientación liberal, que incluyó una profunda reorganización en la estructura jurídica del país, diseñada por un notable equipo que encabezó Dalmacio Vélez Sarsfied. Las siguientes administraciones de Domingo Sarmiento, Nicolás Avellaneda y Julio Argentino Roca, terminarían de dar forma a un período marcado todavía por los conflictos internos, pero también por la estabilidad política, la prosperidad económica y el reformismo, que, por supuesto, solo tuvo a una pequeña porción de población del país como su principal beneficiaria.

22 La discusión entre los dos grupos se prolongó luego en otros artículos, tales como el art. 19, sobre los alcances de la privacidad (Sampay, 1973a), o el art. 32, que exigía la condición de ser católico como necesaria para el ejercicio de la Presidencia de la República, y la "conversión" de los indios al catolicismo, que sería promovida por el mismo Estado.

23 A diferencia del ejemplo de Luis Napoleón, que en parte parecía inspirarlo, Alberdi se resistía a tomar en cuenta las preocupaciones sociales de aquel (y que aparecían al menos sugeridas en los trabajos de su rival intelectual Domingo Sarmiento), surgidas a partir de las revoluciones democráticas de 1848. En palabras de Halperin: "Alberdi permanecerá sordo a los motivos 'sociales' que estarán presentes en [...] Luis Napoleón. Para este, en efecto, el bienestar que el avance de la economía hace posible no sólo está destinado a compensar las limitaciones impuestas a la libertad política, sino también a atenuar las tensiones sociales dramáticamente reveladas en 1848" (Halperin Donghi, 1980: XXXI).

Brasil. El súbito y tardío pasaje del Imperio a la República, producido en 1889, resultaría seguido por varios años de inestabilidad e incerteza política. Los grupos e intereses más importantes y activos en aquellos años eran diversos, y mostraban dificultades para acordar una salida satisfactoria para todos. Entre los principales protagonistas de aquel movimiento de cambio se encontraban, por un lado, los grandes propietarios que dominaban las principales provincias del país –los intereses cafeteros, en particular– y una clase dirigente vinculada a ellos, que incluía tanto a fuerzas liberales como republicanas (inspiradas, filosóficamente, en el positivismo por entonces en ascenso). Por otro lado, se encontraba el ejército, de enorme peso entonces, y que incluía, ante todo, a los "héroes" de la guerra contra Paraguay (entre los que se encontraba Deodoro Fonseca, quien ocuparía en ese tiempo la máxima posición ejecutiva).[24]

En todo caso, es importante advertir que mientras los primeros sectores mencionados defendían una nueva organización de tipo federalista, capaz de dejar en manos de las provincias un mayor poder de decisión, los militares, en general, se mostraban en contra de toda decisión que pusiera en riesgo la unidad nacional, a la vez que favorecían posiciones antiliberales, y la constitución de un Poder Ejecutivo fuerte; si no, incluso, una dictadura (Fausto, 2006: 246).

La salida del régimen imperial se debió, finalmente, a un golpe militar que, en 1889, puso fin a décadas de gobierno monárquico. El golpe fue encabezado por el mariscal Deodoro, y encontró pronto respaldo tanto en el ejército como en la cada vez más poderosa burguesía cafetera, que resultaría claramente favorecida por el cambio de régimen. El cambio político, por lo demás, era consistente con un profundo cambio que venía a darse en la organización económica: Brasil estaba cambiando, a fines de siglo, las bases de su economía que, de estar dominada por la exportación del algodón y el azúcar, pasaba a estar dominada por la exportación del café (Halperin Donghi, 2007: 273). Este giro tendría repercusiones enormes: por un lado, implicaba un cambio extraordinario en la geografía del poder, cuyo eje central pasaba desde el nordeste (en donde predominaban el algodón y el azúcar), al centro-sur, con San Pablo y Minas Gerais –el gran centro cafetero– como principal apoyo. El cambio político y económico también estaba destinado a generar un impacto notable a nivel so-

24 El ejército, sin embargo, tampoco aparecía como una fuerza homogénea, ya que en su seno se encontraba también, y por lo menos, otra facción de peso, vinculada con el positivismo y los principios del "orden y progreso" que luego –y hasta hoy– quedarían grabados en la bandera nacional.

cial, dado que aquellas variaciones facilitaron que se pusiera fin a la explotación de la mano de obra esclava en la economía agrícola tradicional.[25] Muy tardíamente, en los últimos años del Imperio, Brasil se desprendía del legado de una institución aberrante; un hecho que, por lo demás, terminó por romper el vínculo entre los grandes hacendados y la administración imperial.

Si bien acontecimientos como los anteriores contribuyeron a una caída no estrepitosa del régimen imperial, lo cierto es que no ayudaron a asegurar una transición ordenada. Más bien lo contrario. El resultado fue que hacia el fin de esta primera etapa, encabezada por el mariscal Deodoro, el gobierno comenzó a adoptar un perfil más propio de una dictadura. Frente a tal circunstancia, muchos sectores del gobierno, preocupados por los rasgos cada vez más autoritarios que iba adoptando el nuevo régimen, comenzaron a ver en el dictado de una Constitución una salida posible, capaz de dotar de una base más sólida a la ansiada República liberal.

Fue así que el gobierno provisorio encargó a una comisión de cinco miembros –la "Comisión de los Cinco"–, la redacción de un proyecto de Constitución. La Comisión preparó entonces tres proyectos, que podemos resumir muy brevemente. El primero, el proyecto Werneck-Pestana, establecía la elección indirecta de presidente y vicepresidente, aceptaba la intervención federal, proponía el traslado de la capital, y mostraba una muy moderada apertura federalista. El segundo, el proyecto Américo Brasiliense, insistía en la elección indirecta de presidente y vicepresidente (aunque a partir de una mecánica diferente a la que presentaba el proyecto Werneck-Pestana), emulaba al anterior, también, en materia de intervención federal, y proponía una revisión en cuanto a los límites de los estados. Finalmente, el proyecto Magalhães Castro organizaba la elección del presidente y vice a partir de las Cámaras Municipales, proponía –como los anteriores– el traslado de la capital, afirmaba como el primero el principio de la intervención federal, y prohibía expresamente los contratos y condiciones incompatibles con la libertad, la independencia y la naturaleza humana (Arinos de Melo, 1967: 126-127). Presentadas estas tres propuestas, la Comisión se encargó de compararlas y resumirlas en una, que fue luego entregada al gobierno provisional. En dicha tarea de compatibilización jugaría un papel decisivo el influyente jurista –y entonces ministro de Hacienda– Rui Barbosa.

25 Los empresarios cafeteros tendieron a reemplazar a los esclavos por inmigrantes europeos y por la creciente mano de obra local, desempleada.

Lo que resultó de aquella comisión de estudios, y que se convertiría en la Constitución de 1891 –la nueva Constitución, republicana, del país– es una buena muestra de la confluencia de ideas que se dio detrás de la misma. Con ella, después de mucho tiempo, se dejaba atrás la influencia francesa (e inglesa) que había marcado al Imperio en materia institucional, para pasar a abrazar un modelo diferente, más en línea con el constitucionalismo de los Estados Unidos:[26] ahora, la Constitución tendría como rasgos distintivos el presidencialismo, el federalismo, el control judicial, y una declaración de derechos. Se pasó así de la estructura de organización cuatripartita, que tenía en su centro al Poder Moderador, a otra de carácter tripartito, más clásica e inspirada en Montesquieu (Da Silva, 2010: 79). La Constitución aprobada entonces –que consagró al país como "república federativa con máxima descentralización administrativa" (Calmón, 1958: 313)– se destacó por el modo en que conjugó iniciativas liberales y conservadoras.

Entre las primeras, la Constitución se distinguía por prohibir la retroactividad de las leyes, y por expandir la lista de derechos, en general;[27] por separar a la Iglesia del Estado, por desautorizar los impuestos al tránsito interestatal, por su relativa apertura al federalismo (que muchos consideraron, entonces, exagerado),[28] por sus iniciativas en materia de instrucción pública, por la asignación de funciones de control constitucional al Supremo Tribunal Federal, por organizar el mecanismo de *impeachment* y definir los crímenes de responsabilidad del presidente de la República, o por impedir las reformas constitucionales que pudieran afectar el carácter republicano y federal del país (Fausto, 2006).

Entre las iniciativas más conservadoras, encontramos el acento puesto en la herramienta de la intervención federal, la regulación del estado de

26 Se trataba, según algunos, del "texto de la Constitución norteamericana completado con algunas disposiciones de las Constituciones de la Argentina y de Suiza" (Amaro Cavalcanti, citado en Da Silva, 2010: 79).

27 Aunque la Constitución amplió los derechos políticos, no los extendió al pueblo analfabeto, a las mujeres o a los extremadamente pobres. Esas decisiones fueron duramente criticadas por el así llamado "Apostolado Positivista", que consideraba que no había buenas razones para dejar a tanta gente privada de su derecho al voto (Rodrigues, 1965: 155-156).

28 Diferenciando el federalismo brasileño del norteamericano, algunos hablaron, entonces, del "centripetismo" que se daba en los Estados Unidos, con estados que "separados, buscaban la unión, integrándose", con el "centrifuguismo" que parecía caracterizar al Brasil, con provincias agrupadas, que pretendían, finalmente, diferenciarse y separarse, unas de otras, para ganar autonomía (Mendes *et al.*, 2008: 164).

sitio y, sobre todo, la organización de un sistema fuertemente presidencialista.[29] Contra aquel ideal parlamentarista, el sistema presidencialista creado mantuvo en manos del Ejecutivo el derecho de nombrar y remover libremente a los ministros, lo que puso el documento brasileño en línea con la mayor parte de los otros sistemas presidencialistas latinoamericanos: todos ellos reservaron más poderes al presidente de lo que lo hizo la Constitución presidencialista de los Estados Unidos.

Sujeto a intensos vaivenes políticos, el nuevo ordenamiento institucional debió amoldarse, en la práctica, a las dramáticas exigencias que se le impusieron entonces desde el poder.[30] En todo caso, y para nuestros propósitos, interesa destacar el modo en que la realidad política resistía los rasgos más liberales del texto, insistiendo en cambio con iniciativas destinadas a afirmar el poder concentrado en el Ejecutivo (se hablaba del nuevo Ejecutivo como de un "rey sin trono" o un "monarca sin corona") y las minorías dominantes a nivel local. Finalmente, y como sostuviera A. Wolkmer, quedaba en evidencia el "carácter liberal-conservador del constitucionalismo brasileño" (un constitucionalismo que, en su opinión, "sigue siendo, hasta el día de hoy, el continuo producto de una conciliación-compromiso entre el autoritarismo social modernizante y el liberalismo burgués conservador", Wolkmer, 1989: 35).

Chile. En el caso de Chile, no nos encontramos con la redacción de una Constitución liberal-conservadora, sino con un proceso de paulatina "liberalización" de una Constitución (la de 1833) y una práctica constitucional fuertemente conservadoras. Este proceso de lento "deshielo" conservador fue paralelo a la mayor influencia ganada por una nueva generación de liberales (la Generación del 42). Aparecen, entonces, los primeros trabajos críticos importantes, desde el liberalismo, sobre la Constitución conservadora. En 1858, José Victorino Lastarria escribe *La Constitución Política de la República de Chile comentada* (Oyarzún, 1953; Lastarria 1906, 1944).

29 A pesar de ello, hubo voces (como las de Rosa e Silva y Nilo Pecanha) que se alzaron a favor de un sistema parlamentario, asumiendo que un "gobierno libre" debía incluir siempre la posibilidad de responsabilizar e interpelar a los ministros (Arinos de Melo, 1967).

30 Brasil debió enfrentar por entonces graves situaciones políticas: el cierre del Congreso y la amenaza de una dictadura en manos del mariscal Deodoro; la guerra civil que siguió a la renuncia de aquel a la Presidencia y su reemplazo por Floriano Peixoto (el "consolidador de la República"); y el dominio oligárquico de los gobernadores (y el fenómeno del "coronelismo"), vigente desde la llegada a la Presidencia de Prudente de Morais.

En la misma época aparece otro trabajo crítico extraordinario, redactado por el joven Carrasco Albano, el *Comentario sobre la Constitución Política de 1833*. Poco después aparece un proyecto de reforma constitucional presentado por Melchor de Santiago Concha, dirigido fundamentalmente a restringir los poderes del presidente, reformar el Senado y consagrar la tolerancia religiosa. Nace entonces también el reformista *Club de la Reforma,* que reúne a algunos de los principales dirigentes de la época, incluyendo al propio Lastarria, Manuel Matta, y Domingo Arteaga, entre otros.

Dentro de este proceso de cambios, el año 1857 –cuando nacen los principales partidos de Chile– resulta clave. Curiosamente, el hecho detonante de la "explosión política" producida dicho año fue una cuestión relativamente menor: la resistencia de un sacristán a cumplir con las normas establecidas por el patronato (Scully, 1992). Sin embargo, dicho episodio pondría a la luz la disconformidad general con el autoritarismo con el que se manejaba la administración de Montt.[31]

Notablemente, el partido conservador, que nació en dicho año en defensa de los intereses de la Iglesia, se parecía mucho en sus demandas al partido liberal: ambos eran partidos antiautoritarios que, desde la oposición, bregaban por la adopción de inmediatas reformas políticas (destinadas a limitar el poder), y defendían una política económica absolutamente de "dejar hacer". Los dos partidos, además, insistían en que el gobierno dictara una amplia amnistía a favor de quienes habían participado en la guerra civil de 1851, y rechazaban la candidatura de Antonio Varas como candidato del oficialismo en las próximas elecciones y, así, seguro presidente de Chile. Los liberales fueron momentáneamente más lejos, y comenzaron a proponer la instalación de una Asamblea Constituyente, que tendría por objeto democratizar el sistema institucional. El programa liberal incluía, por entonces, la expansión del sufragio, la prohibición de la reelección presidencial, y una mayor libertad de prensa. Para apoyar dichos reclamos, los liberales comenzaron a publicar un periódico –*La Asamblea Constituyente*– editado, entonces, por Benjamín Vicuña Mackenna.[32]

31 Algunos notables liberales argentinos en el exilio, como Domingo Sarmiento, apoyaron con fervor al gobierno de Montt. Sarmiento decía, al respecto, que Montt aseguraba "tranquilidad pública, autoridad, buena fe y una administración eficiente". Esto es, todas las "garantías de paz" que necesitaba el "capital británico" para decidirse a invertir en el país (Collier y Sater, 1996: 162).

32 Véase al respecto, por ejemplo, Donoso (1977). La tensión social imperante estalló entonces en una guerra civil, en enero de 1859. Las fuerzas rebeldes ocuparon diversos puntos del país y lograron algunas victorias notables (como

Decididos a enfrentar al gobierno en su creciente autoritarismo, liberales y conservadores decidieron aunar fuerzas en lo que se llamaría *la Fusión*. De este modo, consiguieron su primera victoria política cuando el precandidato oficialista, Varas, se retiró de la inminente contienda electoral, siendo reemplazado por José Joaquín Pérez, una figura que, al menos, no era rechazada por ninguna de las dos fuerzas opositoras. En 1861, ya en el gobierno, Pérez quiso conciliar en el poder a todas las principales fuerzas políticas (los nacionalistas o "montt-varistas", los conservadores, y los liberales). Fracasado el intento, sin embargo, su gabinete quedó compuesto por integrantes de *la Fusión* liberal-conservadora. De este modo, y después de décadas, el liberalismo volvía a incluir a sus miembros entre las filas del gobierno.[33] Lo más importante para el liberalismo, de todas formas, fue que Pérez cambió el gobierno represivo de Montt por otro más tolerante con la oposición y la prensa; que se mantuvo en el poder sin declarar el estado de sitio, y que dictó la ley de amnistía que durante años había exigido la oposición. Además, su gobierno favoreció una reforma constitucional que puso fin a la reelección presidencia.

La discusión parlamentaria, en 1865, del art. 5 de la Constitución chilena (que declaraba que la religión de Chile era la católica, con exclusión del ejercicio público de todas las demás), se constituyó en otro de los grandes avances logrados por el liberalismo en esta segunda mitad del siglo. Por primera vez se discutía públicamente, y a fondo, acerca de los poderes efectivos de la Iglesia. El debate en cuestión no terminó, como algunos esperaban, con una enmienda constitucional, sino con una "ley interpretativa" del artículo, que abrió el camino para la tolerancia religiosa (permitiendo el ejercicio y la enseñanza –privada– de otros cultos).

Desde entonces, se sucederían numerosas disposiciones destinadas a fijar nuevos límites a las décadas de predominio conservador: el fin, en 1871, de la reelección presidencial inmediata, cambios en cuanto al quórum necesario para el funcionamiento de las Cámaras legislativas, en 1873; nuevos derechos constitucionales, incluyendo el de asociación y de reunión pacífica en lugar público sin permiso previo; elección directa de los senadores en 1874, cambios en el procedimiento de reforma constitucional en 1882, reemplazo del voto censitario (que exigía una determinada renta a los votantes) por el voto universal masculino de los que supieran leer y

---

en Copiapó). A pesar de tales victorias, la nueva guerra civil terminaría con el triunfo militar de las fuerzas favorables al gobierno.

33 Entre tales figuras se encuentra la de Victorino Lastarria, un liberal no ortodoxo, que ocupó, por muy poco tiempo, la cartera de Finanzas.

escribir, en 1888; cambios en la forma de convocatoria a las sesiones extraordinarias en 1891 y cambios en las formas del veto presidencial, en 1893.

Colombia. Para comprender mejor el proceso que concluyó con la más bien conservadora Constitución colombiana de 1886, es importante poner atención, primero, en el período radicalmente liberal que precedió a su promulgación. La Constitución de 1863 (sucesora de otras dos Constituciones claramente liberales, como las de 1853 y 1858), fue dictada durante el gobierno liderado por el general Mosquera. Mosquera había llegado al poder luego de una sangrienta disputa librada en nombre del federalismo, imponiéndose frente al presidente Ospina, de orientación clerical y centralista. Desde su inicio, el nuevo gobierno se distinguió por su federalismo y por el radicalismo anticlerical de sus decisiones. En cuanto a la cuestión religiosa, Mosquera ordenó cerrar todos los monasterios y conventos, prohibió a los religiosos ejercer funciones públicas sin previo consentimiento del gobierno, desterró a los jesuitas y confiscó sus bienes. En relación con la principal de sus inclinaciones –el federalismo– corresponde llamar la atención, ante todo, sobre un documento constitucional provisional, firmado en 1861 por los líderes de los diferentes estados, y destinado a servir como "Pacto de Unión" entre las provincias hasta el dictado de un documento definitivo. Este documento llevó al localismo hasta extremos nunca alcanzados dentro de la historia colombiana.

Al poco tiempo, Mosquera convocó a una Convención Constitucional, en Río Negro, encargada de dictar la nueva y definitiva Constitución. Durante los debates se distinguieron claramente tres facciones, y una ausencia. La primera facción representaba los intereses del militarismo y así, de Mosquera; una segunda, a los liberales-radicales; y una tercera, más moderada, venía a mediar entre las anteriores (Rivadeneira Vargas, 1978). El conservadurismo, mientras tanto, representaba la notoria fuerza ausente. Gracias, sobre todo, a la virtual ausencia de los conservadores, la Constitución de 1863 se convirtió en el punto más alto de la consolidación del ideario liberal.[34] A través de la nueva Constitución, se buscó socavar las bases del poder conservador debilitando así la autoridad del Poder Ejecutivo y del gobierno nacional, y la influencia de la Iglesia Católica. Según

34 En la Convención participaron, entre otros, siete presidentes de la República, como Tomás Mosquera, Rafael Núñez, Santos Gutiérrez, Aquileo Parra, y también José Hilario López, Salvador Camacho Roldán, y Justo Arosamena. No estuvieron presentes, en cambio, figuras de la talla de Murillo Toro o Miguel Samper (Park, 1985: 38).

Ramón Correa, la fórmula que impuso esta Constitución pareció ser "*el individuo contra el Estado (realizando así la utopía spenceriana) y los Estados contra la Nación*" (Correa, 1937: 295, énfasis en el original).

Aunque la Constitución tuvo vigencia efectiva hasta 1886, y marcó buena parte de la estructura constitucional colombiana, muchos de los liberales que participaron en su redacción consideraron que la misma había ido demasiado lejos, especialmente en cuanto al modo en que limitaba los poderes el Ejecutivo, y el grado de autonomía que concedía a las partes integrantes del Estado federal (Park, 1985: 46).

En 1886, la intensificación de los enfrentamientos intra e interestaduales y las dificultades económicas del país trajeron el fin de la era liberal. Rafael Núñez, un intelectual con pasado liberal, encabezó entonces un gobierno de "restauración" destinado a terminar con los extremos atribuidos al período liberal anterior. La obra jurídica culminante del período fue la Constitución de 1886, inspirada por los documentos de 1830 y, especialmente, por el de 1843 (que redactara José Eusebio Caro, padre de Miguel Antonio Caro, figura decisiva en la redacción del nuevo documento).[35]

La nueva Constitución fue escrita por una pequeña y selecta comisión de juristas, que incluía a uno de los más prominentes teóricos conservadores de su tiempo, llamado Miguel Antonio Caro, y también a uno de los más notorios pensadores liberales del siglo, llamado José María Samper. Al mismo tiempo, la comisión excluyó a todos los representantes de la coalición liberal-radical que había gobernado el país durante años. El conservadurismo de la Constitución fue sorprendente y, sin dudas, estuvo relacionado con el período previo de ultrafederalismo. [36]

35 Se desecharon en ese entonces otros dos proyectos constitucionales, uno redactado por José María Samper, y otro escrito por el conservador Sergio Arboleda.

36 En todo caso, lo que parece cierto es que el fin de siglo inauguró un tiempo de virtual superposición entre el pensamiento liberal y el conservador. El historiador Gerardo Molina analizó la larga historia de vínculos existente entre ambos partidos, y en tal sentido sostuvo, en alguna oportunidad, que en Colombia "se ha llamado partido liberal" a lo que no es sino "una variación de la escuela conservadora" (Molina, 1987: 158). Dando cuenta del pensamiento de Manuel Madiedo, Molina sintetiza esta historia de fusión implícita: "El partido conservador reconoció una religión dominante, hasta 1843. El partido liberal hizo lo mismo hasta 1832. El partido conservador consagró las facultades extraordinarias del Ejecutivo en la Constitución de 1821. Igual cosa hizo el liberalismo en la Constitución de 1832. El conservatismo hizo una dictadura contra el orden legal en 1828. El partido liberal, en 1830, oprimió al Congreso. El partido conservador conspiró en 1833 y 1834 contra la legalidad. El partido liberal

Su contenido aparecía como una reacción directa frente al liberalismo, federalismo y anticlericalismo del período anterior. Se redactó entonces un documento centralista (consagrando un sistema unitario, con pocas facultades delegadas a las administraciones locales), con un Poder Ejecutivo muy fuerte,[37] una escueta declaración de derechos[38] limitados a derechos políticos y, junto con ello, la afirmación, nuevamente, de la religión católica como culto oficial (Barreto, 2011).[39]

En el *Mensaje del Presidente de la República al Consejo de Delegados, al reunirse en 11 de noviembre de 1885 para formar la nueva Constitución*, Rafael Núñez puso a la misma en contexto, comparándola con los modelos anteriores, de los que esta necesariamente debía diferenciarse. Como quedaría claro de toda esa historia, a Núñez le preocupaba particularmente el período inaugurado en 1853. Decía entonces,

> La historia de nuestras Constituciones y de los resultados producidos por ellas desde el punto de vista del supremo interés de la paz, es elocuente y decisiva. La Constitución de 1832 era central y sobria en de-

se alzó contra esa misma legalidad desde 1839 a 1842. El conservadurismo conspiró contra el gobierno leal en 1851. El liberalismo hizo lo propio contra el gobierno legal en 1854 [por eso puede decirse que] Núñez siempre contó como plataforma de trabajo con un partido en que hubiera liberales y conservadores" (Molina, 1987: 159).

37 En tal sentido, los arts. 76 y 121 reestablecieron la capacidad del Ejecutivo para asumir facultades extraordinarias. De allí que el constitucionalista Rafael Rocha Gutiérrez, aliado de Murillo Toro, en una lúcida crítica a esta Constitución, escribiera que esta creaba "un poder unipersonal, el poder supremo", el presidente, que "no puede ser juzgado por sus actos oficiales ni depuesto. Es irresponsable como un rey, y solo ha faltado ungirlo con el óleo santo y hacer su persona sagrada" (Restrepo Piedrahita, 2005: 375). Cabe destacar, además, que la Constitución volvió a organizar la elección indirecta de algunos de los cargos públicos más importantes (presidente y vice, senadores), a la vez que reinstaló las altas exigencias económicas para poder acceder a determinados cargos públicos.

38 Entre otras disposiciones, la nueva Constitución abolió la ilimitada libertad de expresión propia del texto anterior, y fijó la responsabilidad de quienes publicaban sus ideas en caso de que en sus notas injuriaran el honor de alguien o ayudaran a disturbar el orden social y la paz pública (art. 42). Se abolió también el derecho a poseer armas de guerra.

39 La Constitución rechazó todas las disposiciones anticlericales de la Constitución de 1863, y exigió a todas las autoridades el respeto de la misma como "elemento esencial del orden social" (art. 38). El culto católico no era obligatorio, pero el Estado asumía la protección de la Iglesia Católica, sus propiedades, y servicios. La "educación pública" –se establecía también– debía ser organizada y dirigida de acuerdo con la religión católica (art. 41).

> claraciones de supuestas garantías individuales; y el orden público fue conservado, bajo su influencia, durante ocho años consecutivos. La de 1843 fue más central todavía, y durante sus diez años de vigencia hubo paz mucho más efectiva que en el período constitucional precedente [...]. La de 1853 –llamada centro-federal– abrió camino a la rebelión en el año siguiente. La de 1858 –netamente federal– preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860 [...]. En el funesto anhelo de desorganización que se apoderó de nuestros espíritus, avanzamos hasta dividir lo que es necesariamente indivisible; y además de la frontera exterior, creámonos nueve fronteras internas, con nueve Códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve ejércitos, nueve agitaciones de todo género casi intermitentes [...]. Después de la Constitución de 1863 [...] los trastornos del orden se volvieron normales, como es notorio (Antecedentes, 1983: 37).

La nueva Constitución, agregaba, llegaba para "reemplazar la anarquía por el orden" (*ibid.*: 40).[40] Inmediatamente dejaba en claro las bases fundamentales que deberían guiar al texto de 1886. Decía: "En lugar de un sufragio vertiginoso y fraudulento, deberá establecerse la elección reflexiva y auténtica; y llamándose, en fin, en auxilio de la cultura social, los sentimientos religiosos, el sistema de educación deberá tener por principio primero la divina enseñanza cristiana, por ser ella el *alma mater* de la civilización del mundo" (*ibid.*).

México. En momentos en que se empezaba a discutir la nueva Constitución mexicana, luego de la revolución de Ayutla (dirigida contra el autoritarismo impuesto por el general Santa Anna), el presidente de la Nación era Ignacio Comonfort. Comonfort era un político de inclinaciones conservadoras,

40 En similares términos, decía Samper: "De este orden de instituciones se originaron necesariamente, de un lado, la anarquía, y del otro, la arbitrariedad: la anarquía, porque el desorden podía ampararse con la letra y el espíritu de la Constitución para señorearse del país, rechazando toda intervención del Gobierno general; y la arbitrariedad, porque este Gobierno se veía obligado a intervenir y hacer uso de la fuerza, atropellando la Constitución, so pena [...] de dejarse derrocar, o de consentir en el derrocamiento de los gobiernos de los Estados, o de tolerar que las insurrecciones se volviesen crónicas y la sociedad se viese presa de una incurable anarquía [...]. Los Constituyentes de 1886, que venían a funcionar a raíz de una desastrosa rebelión, de cuyo desenlace resultó, de hecho, la caducidad de la Constitución de 1863, reconocieron la enormidad e intensidad de los males sufridos durante más de veinte años, y quisieron remediarlos con firmeza" (Samper, 1951: 305, 308).

pero también una figura que supo hacer equilibrio entre las distintas fuerzas que disputaban el poder. Con el apoyo del ejército y la Iglesia, y gracias a su amistad con el líder de la rebelión antisantanista, Juan Álvarez, Comonfort representó un muro de contención ante las presiones de los grupos liberales más radicales. Estos grupos bregaban entonces por desarrollar un plan de reformas profundo, orientado a eliminar las causas del atraso de México que identificaban, justamente, en el poder de las jerarquías militar y eclesiástica.

Poco después de llegar al poder, Comonfort convocó a una Convención Constituyente que estuvo a cargo de redactar una nueva Constitución. La Convención estuvo integrada por una mayoría de liberales moderados, aunque varios liberales "puros" ocuparon entonces algunos puestos clave: Ponciano Arriaga presidió las sesiones de la Convención; los diputados Zarco y Olvera fueron secretarios de la misma, y en la decisiva Comisión de la Constitución tuvieron su lugar Arriaga, Melchor Ocampo, Olvera o José María Mata (Scholes, 1967). Para Emilio Rabasa, la composición de la Convención resulta una prueba más de la supremacía de los sectores moderados en el levantamiento de Ayutla.[41]

Mientras tanto, los conservadores que integraron la Convención –entre ellos, los convencionales Degollado, García Granados y Arizcorreta– habían procurado que el Congreso Constituyente simplemente repusiera la Constitución de 1824. Aquella mantenía aún un cierto prestigio, y prometía menos riesgos que la reforma que se esperaba. La petición conservadora fue derrotada, sin embargo, por el ajustado margen de cincuenta y cuatro votos contra cincuenta y uno.[42]

Finalmente, la Comisión de Constitución presentó su proyecto a la Convención tempranamente, en junio de 1856, y en febrero de 1857 el Congreso de la Nación y el mismo presidente Comonfort juraron obediencia a ella. El texto final introdujo algunas novedades importantes, por ejemplo, al darle rango constitucional a la "Ley Juárez" de 1855, y a la "Ley Lerdo" de 1856, que habían estado dirigidas a poner límites a los poderes extraordinarios de la Iglesia y el ejército (entre otras medidas, la primera ley limitaba los fueros militar y eclesiástico, y la segunda obligaba a la Iglesia a vender

41 La Comisión de Constitución, en particular, se caracterizaría por la presencia de una mayoría de moderados (Carrillo Prieto, 2003: 277-278).

42 Los liberales repudiaron aquellos argumentos sosteniendo que los mismos fundarían el retorno al régimen colonial que había durado más de trescientos años, y que la respetabilidad de una norma no implicaba su inmutabilidad (Rabasa, 1991: 144).

parte de sus propiedades). Además, la Constitución consagró una extensa lista de derechos individuales, incluyendo la libertad de pensamiento, prensa, asociación, tránsito, y enseñanza, el respeto al domicilio y los papeles privados. Además, se consagró la abolición de la pena de muerte.

De modo especial, la Constitución mostró su perfil de "transacción" en los dos principales debates que tuvieron lugar en la Constituyente, esto es, los referidos al establecimiento del juicio por jurados, y a la consagración de la tolerancia religiosa. En relación con el juicio por jurados, la iniciativa terminó siendo rechazada por la Convención a partir de una mayoría que consideraba que la población no se encontraba aún suficientemente preparada para participar de tal práctica. Los convencionales Vallarta y Arizcorreta resultaron entonces los principales críticos de su adopción, en un debate ríspido que concluyó con una votación de 42 en contra frente a 40 a favor. En relación con el segundo reclamo –la tolerancia religiosa– los liberales no consiguieron consagrarla. Lo que los convencionales decidieron entonces, dejando en claro el carácter transaccional del documento que suscribían, fue *hacer silencio* sobre la cuestión, y manifestando su postura, en todo caso, a través del no establecimiento de la *intolerancia* religiosa, y la no definición de la religión católica como religión oficial del Estado.

En cuanto a la organización del poder, la Convención tomó algunas decisiones también significativas. En relación con el Poder Ejecutivo, una medida importante fue la de suprimir las facultades extraordinarias, a las que reemplazó por autorizaciones especiales al Ejecutivo para que, en casos muy específicos, se le permitiera la limitación de ciertas garantías individuales.[43]

Cabe resaltar, finalmente, las enormes resistencias que encontraron en la Convención aquellas –pocas pero importantes– iniciativas destinadas a establecer sobre el gobierno obligaciones sociales. En todo caso, ambas cuestiones resultan de interés: la presencia de propuestas radicales dentro de la Convención, y el modo en que ellas fueron rechazadas. En tal sentido, cabe destacar que el liberal "puro" Ponciano Arriaga había propuesto modificaciones importantes sobre el sistema de propiedad privada existente, del mismo modo en que el convencional Castillo Velasco había su-

43 A los constituyentes les interesó reforzar la autoridad del Parlamento frente al gobierno. Dentro de las reformas que pensaron, al respecto, una fue la de suprimir la institución del Senado, lo que pareció representar una reacción de los liberales frente al Senado de tipo oligárquico establecido en 1843. Otra discusión destacada tuvo que ver con el uso de los mecanismos eleccionarios directos e indirectos. De modo particular, muchos liberales se opusieron a la posibilidad de que el Ejecutivo fuera escogido de modo indirecto.

gerido la adopción de medidas agrarias, tendientes a dotar de propiedad a quienes carecían de ella. Las principales críticas contra tales propuestas vinieron entonces de parte del convencional Vallarta, que leyó un discurso que simbolizó la defensa del liberalismo económico. Sostuvo Vallarta, entonces:

> Desde que Quesnay proclamó su célebre principio de "dejad hacer, dejad pasar", hasta que Smith dejó probada la máxima económica de la "concurrencia universal" [...] ya no es lícito dudar de la solución de aquellas cuestiones. [...] toda protección a la industria sobre ineficaz es fatal; que la ley no puede ingerirse en la producción [...] que el solo interés individual, en fin, es el que debe crear, dirigir y proteger toda especie de industria, porque sólo él tiene la actividad, vigilancia y tino para que la producción de la riqueza no sea gravosa (Zarco, 1957: 55-56).[44]

La Constitución fue jurada por el gobierno, aunque el descontento con ella parecía general. Los liberales moderados consideraban que se había avanzado demasiado, los "puros" que no se había avanzado lo suficiente, y los grupos corporativos –la Iglesia, el ejército– que la mayoría de las disposiciones incorporadas eran simplemente inaceptables. Comonfort pareció inclinarse por la opinión de estos últimos factores de poder. Y así, a pesar de haber jurado la Constitución y de haber aceptado las elecciones siguientes que lo reafirmaron en la Presidencia de la Nación,[45] Comonfort decidió dar un golpe de Estado contra la misma. Con su decisión, Comonfort no solo dejó de lado la Constitución, sino que además clausuró el Congreso y encarceló a algunos de sus opositores. La decisión se probaría trágica para su país, pero también, finalmente, para el propio Comonfort, quien al poco tiempo se vio obligado él mismo a dejar el poder.

44 Y agregaba: "Yo creo, señor, que la proclamación del principio de la libertad del trabajo, llena nuestros deberes de legisladores constituyentes: no me hago la ilusión de creer que eso basta para curar el mal de que con justicia, lo repito, se queja la Comisión; pero opino que el desenvolvimiento de aquel principio, materia de una ley secundaria, y formada conforme a las doctrinas en la ciencia, será capaz de librar al trabajo de las trabas que le oprimen y que constituyen los abusos de los propietarios" (*ibid*.: 56).

45 Aunque el apoyo recibido por Comonfort, en ese entonces, fue muy amplio, los liberales radicales no lo votaron a él sino a Lerdo de Tejada, también candidato.

Conclusión

En las páginas anteriores examinamos las bases teóricas que hicieron posible la celebración de amplios acuerdos entre los distintos proyectos político-constitucionales que aparecieron en la región. En particular, concentramos nuestro estudio en el acuerdo liberal-conservador que, desde mediados del siglo XIX, comenzó a primar en todo el continente, y a moldear de ese modo a las principales Constituciones que llegaron hasta el siglo XX. Exploramos, entonces, los contenidos y contornos de estas influyentes Constituciones "de fusión", y también dimos cuenta de aquello que estas nuevas Constituciones dejaron fuera de sus textos. Una vez que comprobamos esto último, resulta más fácil comprender el porqué de la sistemática orientación de las reformas constitucionales que empezaron a sucederse en el nuevo siglo. En efecto, conforme veremos enseguida, todas ellas procuraron, prontamente, reinsertar en la Constitución algunos de aquellos fundamentales compromisos de orientación radical/republicana que las Constituciones "de fusión" se habían empeñado en expulsar de la vida constitucional de las nuevas sociedades independientes.

3
Las bases materiales de la Constitución

Introducción: la Constitución en un contexto igualitario

En este capítulo, concentraremos nuestra atención en ciertas discusiones tempranas acerca de las bases materiales de la Constitución; fundamentalmente, las condiciones socioeconómicas necesarias para el desarrollo del constitucionalismo. Es interesante señalar que –quizás a la inversa de lo que constituye nuestra realidad actual– los "padres fundadores" del constitucionalismo regional dedicaron mucho tiempo y energía a estas cuestiones, reflexionando no solo en torno al texto de la Constitución (qué incluir, qué cambiar), sino también acerca de las condiciones materiales necesarias para que esta prosperara.[1] Sin duda alguna, sintieron la necesidad de embarcarse en estas discusiones a raíz de la pesada herencia impuesta por el pasado colonial.

En lo que sigue, nos dedicaremos a explorar las distintas visiones sobre esta cuestión. Claramente, la crítica al legado económico de la Colonia –un legado plagado de injusticias, que no habían sido resueltas sino en muchos casos agravadas por los gobiernos autoritarios posteriores a la independencia– resultó muy extendida dentro de la clase dirigente americana. Pero, por supuesto, no todos sus miembros enfocaban sus críticas sobre los mismos aspectos. Por un lado, algunos denunciaban la existencia de múltiples injusticias remanentes, que habían quedado ahora expuestas luego de décadas de gobiernos excluyentes y de alianzas políticas hechas de espaldas

1 Las razones que pudieran explicar este fenómeno no son autoevidentes. Quizás tenga que ver con el hecho de que se veían a sí mismos como parte de un momento histórico fundacional, que requería de una tal reflexión, o quizás se relacione con el hecho de que el conocimiento de la época no se hallaba tan fragmentado ni especializado como sucede hoy en día.

a las necesidades e intereses de los sectores más postergados de la sociedad. Por otro lado, otros dirigían en cambio la acusación dirigida al Estado, que había sido, según sus críticos, capturado por unos pocos y puesto, así también, al servicio de intereses particulares.

El fundamento principal de la primera de las reacciones citadas era, simplemente, la idea de que la comunidad debía ordenarse de un modo más igualitario, por un imperativo de justicia social. El estado de cosas dominante resultaba, en tal sentido, directamente injustificado. Por ello mismo, ciertos grupos políticos –en particular grupos de proveniencia radical– se mostraron ansiosos por actuar sobre las bases materiales de la sociedad: la sociedad debía refundarse, con el objeto de asegurar una vida constitucional diferente, más respetuosa de los derechos de los que estaban peor, y por ello también más exigente en relación con los privilegios de los que gozaba una minoría. Así, los grupos radicales asumieron que una recreación tal de la sociedad requería una reconceptualización del derecho de propiedad. Como dijera el colombiano Camacho Roldán, en sus *Memorias*, el punto más importante de la "vida republicana" era el de terminar con la gran propiedad (abriendo "la puerta a la propiedad [...] de los paisanos") como modo de impedir "la creación de una nueva feudalidad y [...] la destrucción de la República" (Camacho Roldán, 1923: 293).

En pocos casos, como en México, la dirigencia política llegó tan lejos en su crítica a las injusticias del sistema económico recibido (que dejaba en situación de indigencia a la mayoría de los mexicanos). Dichas críticas aparecieron articuladas, como pocas veces, durante los debates constituyentes de 1857; una breve reseña de estos debates puede sernos de ayuda a la hora de ilustrar la diversidad y riqueza de los argumentos en juego. Se sostuvo, entonces, que había tierra para todos, y que por lo tanto no resultaba aceptable mantener la convivencia de la Constitución con semejantes niveles de injusticia (Castillo Velasco);[2] se criticó la actitud de parte de la clase pudiente local, que en dicho contexto de pobreza seguía acumulando tierras (Arriaga);[3] se apeló a la caridad cristiana para sostener que no podían negarse bienes básicos, como el agua o la leña, a los que carecían de tales elementos

2 Decía Castillo Velasco: "Por gratitud, pues, por respeto a la justicia, por conveniencia pública, saquemos (a los indígenas) del estado en que se encuentran y proporcionémosles medios de subsistencia y de ilustración" (Zarco, 1957: 364).

3 Según Arriaga, "la sociedad en su parte material se ha quedado la misma: la tierra en pocas manos; los capitales, acumulados; la circulación, estancada" (*ibid.*: 389).

(Olvera);[4] se señaló la presencia persistente de situaciones de explotación y opresión hacia los más pobres (Ponciano Arriaga, Olvera);[5] se aludió al hecho grave de que la organización de la propiedad tuviera que ver con usurpaciones ilegales (Olvera);[6] se habló de la inhumanidad que regía al sistema (Olvera);[7] se denunció la situación de esclavitud a la que eran sometidos masas de trabajadores pobres (Ramírez). "El más grave de los cargos que hago contra la (Constitución) es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros [...] el jornalero es esclavo [...] a esta condición lo redujo el derecho de la guerra" –sostuvo (I. Ramírez, 1994: 39)–. La otra mirada habitual –la más común en la clase dirigente– reflejó el repudio y fatiga del poder establecido frente al proyecto conservador, corporativo, monopolista, de sesgos autoritarios, propio del período colonial.

El Estado omnipresente, junto con las regulaciones que imponía o avalaba, pasó a ser el centro de las críticas liberales. Este fue visto como la principal fuente de la opresión individual y, por lo tanto, resultaba necesario limitar su poder y su fuerza de coerción. Una tal limitación era vista como condición necesaria para una expansión de las libertades individuales. Por contraste, la libre iniciativa individual era concebida como un camino seguro hacia el progreso personal y colectivo. "La iniciativa privada –decía Alberdi– ha desmontado, dragado, fertilizado nuestras campañas y edificado ciudades; ella ha descubierto y explotado minas, trazado rutas, abierto canales, construido caminos de hierro con sus trabajos de arte; ella

4 Para Olvera: "A estos holgazanes, según los principios religiosos de caridad y fraternidad, debieron los otros hombres [...] corregirlos en obsequio de sus descendientes. Más, en lugar de estas fraternales y caritativas reprimendas [...] los obligaron a trabajar y los castigaron por su pereza y sus vicios con más rigor del que hubiera sido menester para moralizarlos" (*ibid.*: 692).

5 Sostuvo Arriaga: "El principio, pues, del despotismo ha sido el de la explotación absoluta, teniendo su fundamento lógico en la ignorancia de las masas y su base material en la apropiación del suelo" (*ibid.*: 392). Y también, "La sociedad no ha sido constituida sobre la propiedad bien entendida, es decir, sobre el derecho que tiene el hombre de gozar y responder del fruto de su trabajo (sino) [...] sobre el principio de la apropiación, por ciertos individuos, del trabajo de los otros individuos; en una palabra, sobre el principio de la explotación del trabajo de la mayoría por la minoría privilegiada" (*ibid.*: 401). Para Olvera, también, "(este contexto) ha sido preparado muy de antemano para la opresión por el orgullo de los fuertes y de los felices" (*ibid.*: 694).

6 Según Olvera, "basta comparar lo que hoy tienen los pueblos con lo que tenían, según la tradición, después de la conquista, para concluir que ha habido en verdad una escandalosa usurpación" (*ibid.*: 693).

7 "La propiedad, pues, y la esclavitud" –decía Olvera– "también reconocen por título primitivo la inhumanidad" (*ibid.*: 691).

ha inventado y llevado a su perfección el arado, el oficio de tejer, la máquina de vapor, la prensa" (Alberdi, 1920: 159). Por dichos motivos, concluía, era indispensable proteger las iniciativas individuales. Contra ella, el accionar del Estado solo podía verse como amenaza. "El Estado se hace fabricante, constructor, empresario, banquero, comerciante, editor –agregaba el publicista argentino– y se distrae así de su mandato esencial y único, que es proteger a los individuos de que se compone contra toda agresión interna y externa" (*ibid.*: 163). En la misma época, y en términos casi idénticos a los de su par argentino, el peruano José Simeón Tejeda –figura también influyente en el constitucionalismo de su país– criticaba a la autoridad estatal que "pretendía saberlo todo y por consiguiente decidía todo" (en términos similares, ver también Tejeda, 1947; Químper, 1948; Leguía 1939: 137).[8]

Ahora bien, la existencia de respuestas, críticas y diagnósticos diferentes frente al problema económico no niega lo más importante a los efectos de este trabajo, esto es, la presencia, en los momentos fundacionales del constitucionalismo americano, de ciertos acuerdos básicos en torno a las relaciones entre economía y Constitución. Aquí vamos a examinar, en particular, dos de esos acuerdos fundamentales (acuerdos que, por lo demás, no pueden reconocerse tan fácilmente en nuestra época).

La primera de tales coincidencias consistía en el reconocimiento compartido de que la Constitución tenía algo relevante que decir (y hacer) en

8 Sin embargo, cabe recordar en qué medida la posición liberal, antiestatal, antiintervencionista, dependía de la intervención del Estado. En nombre de la no intervención, los liberales demandaban un activismo enorme, esto es, un Estado que promulga largos Códigos legales referidos a la propiedad y el contrato; un Estado que fuera capaz de disciplinar a la sociedad; un Estado que contribuyera a la formación de la clase trabajadora y tomara partido por el sector privado (Halperin Donghi, 1975: 359; Aguirre, 1944: 55). Esto es, y con independencia de nuestra propia evaluación de la posición en cuestión, resulta innegable que el liberalismo se articulaba con un esfuerzo titánico de reconstrucción de la sociedad. Provocó una transformación total de las reglas y el campo de juego, y lo hizo siempre en nombre de la no interferencia y las iniciativas individuales. Por mencionar solo algunos ejemplos concretos, piénsese en la manera en que el Estado intervino en la reorganización de la propiedad en Nueva Granada durante el gobierno liberal de José Hilario López; o en cómo contribuyó a la concentración de propiedad en la Argentina, a través de las leyes de *enfiteusis* (durante la administración de Rivadavia); o en cómo intervino para terminar con las propiedades colectivas en México; o en cómo cambió el mercado laboral cuando forzó el ingreso al mismo de poblaciones indígenas y exesclavos (negándoles toda protección social o compensación por los abusos sufridos); o en cómo el Estado reaccionó frente a las primeras organizaciones obreras en Perú, Chile o Nueva Granada.

relación con las dificultades económicas que entonces se enfrentaban. Como sostenía Alberdi en las *Bases*, el constitucionalismo latinoamericano había concluido, más o menos exitosamente, con su primera etapa de reformas (hechas unas veces para "robustecer el poder en provecho del orden; otras de debilitarlo"); y por ello –era su convicción– la nueva etapa jurídica que se abría debía estar enteramente dedicada a consagrar el "derecho constitucional [...] al engrandecimiento y progreso de los nuevos Estados" (Alberdi, 1981: 25-26).

El segundo acuerdo, más específico, se relaciona con la convicción de que era necesaria una reflexión sobre el vínculo *independencia económica-independencia política*: la política constitucional encontraba allí a uno de sus núcleos vitales. En este sentido, todos acordaban que el constitucionalismo tenía algo que decir y algo que hacer acerca de este importante vínculo. En lo que sigue, vamos a detenernos en el primero de los acuerdos citados, para luego examinar con mayor detalle el debate que se diera en torno al segundo.

Una reforma económica para la reforma política

La Constitución –se asumía– tenía impacto directo sobre la realidad extrajurídica que la rodeaba pero, a la vez, dicha realidad circundante tendía a afectar el funcionamiento de la Constitución. De allí que los constitucionalistas más lúcidos de América, en el siglo XIX, reconocieran la necesidad de llevar a cabo reformas que fueran más allá de la mera estructura legal, interna a la Constitución. En otros términos, pensar en la Constitución, su contenido, su estabilidad, su sentido último, exigía ir más allá del propio texto de la Constitución.

Por caso, en la introducción a su importante obra *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina,* Juan Bautista Alberdi hizo explícitos los innumerables hilos que existían entre la Constitución argentina y la estructura económica nacional. Para él, la Constitución contenía "un sistema completo de política económica".

De este modo, Alberdi mostraba que el éxito de la Constitución dependía en parte del sistema económico que la misma debía ayudar a poner en marcha. Olvidarse del entramado económico que iba a rodear a la Constitución era actuar de manera irresponsable e incoherente en relación con la reforma deseada.

De manera similar, el jurista mexicano Mariano Otero publicó un famoso *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política,* en donde se

ocupó de reflexionar sobre las bases materiales del constitucionalismo. Como Alberdi, Otero era consciente de la necesidad de trascender el texto de la Constitución para pensar sobre problemas constitucionalmente relevantes. Para él, si los problemas constitucionales tenían su raíz, habitualmente, en problemas relacionados con la distribución de la propiedad, las soluciones a los mismos no podían dejar de pasar por cambios en la propiedad.

De manera análoga, el político colombiano Murillo Toro se ocupó de dejar en claro los vínculos que había y debía haber entre la reforma legal y la reforma económica. La reforma legal resultaba inconcebible sin una consecuente reforma económica. Decía Murillo Toro:

> Toda reforma política debe tener por objeto una reforma económica, y si antes de querer realizar esta planteamos aquella, corremos el riesgo no solo de trabajar estérilmente, sino de desacreditar a los ojos del pueblo que no discute, el principio que queremos ver en obra [...] las formas políticas no valen nada si no han de acompañarse de una reconstrucción radical del estado social por medio del impuesto, y de la constitución de la propiedad de los frutos del trabajo. ¿Qué quiere decir el sufragio universal y directo aunque sea secreto en una sociedad en que [muchos de los votantes] no tienen la subsistencia asegurada y dependan por ella de uno solo? (Murillo Toro, 1979: 70).

Desde concepciones teóricas en buena medida distantes, Alberdi, Otero o Murillo Toro ejemplifican bien la existencia de ciertos presupuestos compartidos, dentro de amplios sectores de la clase dirigente de la región, en torno a las bases materiales de la Constitución. Todos ellos reconocían, por una parte, los íntimos lazos que unían y debían unir al derecho con sus bases materiales. Dicho reconocimiento resulta notable, a los ojos de hoy, dada la habitualidad con que tendemos a desentendernos de tal relación, y a la insistencia con que se examinan unas y otras esferas (la esfera legal, la política, la económica, la social) como si fueran por completo autónomas –como si lo que ocurriese en alguna de ellas no fuera directamente relevante para el destino de las restantes.[9] Por otro lado, pensadores

9 Por ejemplo, nuestros economistas (incluso aquellos en instituciones internacionales como el Banco Mundial o el FMI) no prestan mucha atención a cuestiones legales; nuestros académicos constitucionales no suelen complementar sus estudios con datos o reflexiones económicas, como lo hicieran Alberdi u Otero; nuestros pensadores no proponen reformas económicas junto con sus propuestas de reformas legales, como Thomas Jefferson o Thomas Paine

como los citados parecían convencidos de la necesidad de llevar a cabo una transformación en la estructura básica de la sociedad, a los fines de asegurar la viabilidad de la misma. En palabras de Mariano Otero:

> Necesitamos, pues, un cambio general, y este cambio debe comenzar por las relaciones materiales de la sociedad, por estas mismas relaciones que hasta hoy han decidido de nuestra situación y que en todos los pueblos de la tierra han producido los diversos fenómenos sociales que hemos visto (citado en Noriega, 1972: 59).

Se trataba, en efecto, de comenzar a actuar sobre las relaciones materiales de la sociedad.

Independencia económica-independencia política en el pensamiento liberal-conservador (de José María Mora a Lucas Alamán): vincular derechos con intereses

Veamos ahora el otro punto de acuerdo significativo en la discusión en torno a la Constitución y sus bases económicas: el análisis de la relación entre *independencia económica* e *independencia política.* El primer hecho destacable en este respecto es, como ya señaláramos, la presencia de un argumento que conectaba propiedad con independencia política –un argumento que fuera defendido, en su momento, tanto por voces conservadoras/liberales, como por voces republicanas–. En este apartado, nos detendremos en el examen de la postura liberal/conservadora, para luego, en la sección siguiente, estudiar las principales críticas a esta postura, provenientes, sobre todo, del campo republicano.

Para comenzar, entonces, con el análisis de la primera postura mencionada, podemos decir que, en el momento fundacional del constitucionalismo, liberales y conservadores americanos tendieron a defender la tesis de la independencia en su versión más dura. La idea general era que, en contextos marcados por una fuerte desigualdad entre propietarios y no propietarios (o entre grandes y pequeños propietarios), la libertad de ac-

---

lo hacían. Notablemente, en el contexto regional es posible encontrar solo un caso de reforma constitucional que se viera acompañado por un proyecto de reforma económica (en efecto, un referéndum acerca del alcance de la propiedad privada): el caso reciente y significativo de Bolivia en el año 2009.

ción y elección de los últimos quedaba afectada a partir del poder extorsivo que eran capaces de ejercer los primeros. Por supuesto, los argumentos que vinculaban la propiedad con la libertad política eran diversos, incluyendo los que referían a la relación propiedad-compromiso nacional (asumiendo que solo los propietarios tenían intereses directos, sustantivos, permanentes con la causa nacional), y los que correlacionaban propiedad, riqueza, y capacidades intelectuales (Wood, 1969).

Por lo dicho, muchos de los miembros de la élite dominante consideraron que solo los económicamente independientes debían gozar de derechos políticos. En el marco de sociedades extremadamente desiguales, ello implicaba utilizar el sistema institucional para reconocer el estado de cosas vigente como dado, y dar expresión política-jurídica a tales desigualdades económicas. El derecho, del modo más crudo, pasaba a consagrar así esas desigualdades existentes en el punto de partida.

Pero, ¿cómo hacerlo? ¿Cómo ajustar el sistema institucional para estar a la altura de esas metas iniciales? Las soluciones imaginadas por entonces fueron muchas y diversas, siendo la primera y más importante aquella de restringir los derechos políticos a quienes –supuestamente– gozaban de independencia económica. En la Asamblea de 1826, en la Argentina, se propuso la adopción de un Senado, directamente, contra los que habían tratado de "allanarlo e igualarlo todo sin dar lugar a las jerarquías que forma el curso ordinario de las cosas, o que ya cuentan con la posesión y el hábito" (Ravignani, 1926: vol. 1, 293). De modo similar, recordemos la afirmación del mexicano José María Mora, para quien era necesario que el "Congreso general fije las condiciones para ejercer el derecho de ciudadanía en toda la República y que por ellas queden excluidos de su ejercicio todos los que no pueden inspirar confianza ninguna, es decir, los no propietarios" (Mora, 1963: 630-631). La opinión de Mora no era sino el sentido común de la dirigencia más encumbrada de la época, para quienes los no propietarios no eran confiables, porque su voluntad podía ser manipulada por aquellos que gozaban de una situación económica más holgada: era dicha condición material la que garantizaba la independencia política. Mora era explícito al respecto. Para él, "solamente esta clase de ciudadanos (los propietarios)" es verdaderamente independiente y puede inspirar confianza así al legislador como a la masa de la Nación. Sus resoluciones jamás serán el resultado de la cábala y de la intriga, ni serán motivadas por principios extraños a los de la recta razón y a los sentimientos naturales de justicia que acompañan al hombre desde la cuna al sepulcro. El indigente, el jornalero y el deudor no pueden menos de ser accesibles al soborno cuando su subsistencia, que es la primera

necesidad del hombre, depende de aquellos que pueden tener interés en corromperlo" (*ibid*.: 529).

Desde una posición conservadora más férrea, su compatriota –y rival teórico de Mora– Lucas Alamán extendió las preocupaciones de aquel, y sugirió ir todavía más lejos en términos institucionales. Alamán fue un firme defensor de la idea de la "independencia", asumiendo que la propiedad "sobre todo la territorial, que es la más estable y la más íntimamente relacionada con la prosperidad de la nación," debía tener "un influjo directo en la legislación". Era necesario, para él, *vincular los derechos con los intereses, la democracia con la propiedad* (Lira, 1997: 45). Fue así que, en diversas oportunidades, Lucas Alamán propuso asegurar un espacio político especial para los grandes intereses y, sobre todo, los grandes propietarios del país. Hablaba Alamán, entonces, de "la necesidad de dar a la propiedad, sobre todo a la territorial, que es la más estable y más íntimamente relacionada con la prosperidad de la nación, un influjo directo en la legislación" (Alamán, 2008: 214). Es decir, resultaba claro para él que en el proceso de toma de decisiones debía asegurarse un lugar especial a la propiedad, por sus vínculos estables y permanentes con los intereses de la nación. Alamán proponía, de este modo, el establecimiento de una conexión fuerte entre democracia y propiedad –el único modo, a su entender, de dar sentido y posibilidad a la democracia–: "La única cualidad positiva que puede existir en una democracia y la que más seguridad puede dar para el ejercicio moderado de un poder tan gigantesco es la propiedad" (*ibid*.: 212).

La justificación que diera Alamán al respecto –y que aquí transcribimos largamente– tocaba uno a uno los temas y presupuestos más importantes del pensamiento conservador. Escribía Alamán:

> No se entienda por esto que se pretende aquí cerrar la puerta de los cuerpos legislativos a todo lo que no es propietarios. Nada menos que eso [...] pero desgraciado también aquel país que pasando al extremo opuesto considere una baja educación, un modo limitado de ver las cosas, una ocupación mercenaria como un título preferente para el mando [...] el carácter esencial de la propiedad, compuesto de los principios combinados de los medios de adquirirla y conservarla es el ser desigual. Los grandes propietarios pues, que son los que excitan la envidia y tientan a la rapacidad deben ser puestos fuera de toda posibilidad de peligro, y entonces ellos mismo forman un muro que naturalmente protege a los propietarios menores en todas las graduaciones de la propiedad. Me he extendido algo sobre estos principios no solo para demostrar cuán insuficientes son las cortas restricciones que la Constitu-

ción establece para la composición de nuestros cuerpos legislativos, sino también para hacer ver la necesidad de dar a la propiedad, sobre todo a la territorial, que es la más estable y más íntimamente relacionada con la prosperidad de la Nación, un influjo directo en la legislación, lo cual no me ha parecido superfluo en circunstancias en que por preocupaciones muy perjudiciales, en algunos estados sobre todo, se le ha declarado una guerra a muerte [...] [para evitar el abuso de poder] se han pretendido establecer por la Constitución con respecto al Congreso General por la división en dos Cámaras, pero nunca esta división puede llenar este objeto cuando estas dos Cámaras solo difieren por el modo de su elección y por algún accidente en el término de su duración pero que no representan intereses esencialmente distintos cuya combinación deba producir la conveniencia general de las leyes [...] por el orden en que se han ido exponiendo estas ideas ha podido verse con claridad desde luego, la suma preponderancia del poder legislativo sobre los otros poderes, la nulidad o impotencia consiguiente del ejecutivo, y la insuficiencia de las restricciones que la Constitución establece en cuanto a las personas en quienes la elección puede recaer [...] de aquí proceden las precauciones necesarias que varias naciones han establecido limitando el derecho de sufragio a solo los propietarios según la suma que por contribuciones directas comprueban haber satisfecho. Estas u otras restricciones nunca parecen deben ser más necesarias que cuando pasándose de un sistema en que no hay la menor idea de elecciones populares a otro en que todo depende de ellas, se va a dar una facultad tan importante a un pueblo que no tiene formado concepto alguno de su objeto, de sus consecuencias, ni de la importancia misma de esa facultad. En el orden civil más que en el natural todo es graduado, porque el orden civil no es más que el orden natural modificado, por causas todavía de más lento efecto como son la religión, la moral y la ilustración: nunca vemos a la naturaleza obrar por motivos repentinos, lo único que en ella es momentáneo son los terremotos y las tempestades y esos no son medios de creación sino de ruina. Para evitar este inconveniente y salvar siempre la ficción metafísica de la voluntad general, se ha recurrido al artificio de que las elecciones no sean directas sino que por diversas graduaciones y reelecciones el nombramiento de los diputados venga a ser la obra de pocas personas (Alamán 1997, 187-192).[10]

10 Poco después, y como asesor del autoritario general Paredes, Alamán haría explícito su proyecto de organizar a la sociedad a partir de bases corporativas –algo que había ido elaborando a lo largo de todos aquellos años, y muy

Aunque el proyecto de Alamán resultaba sin lugar a dudas extremo, lo cierto es que muchos de los programas constitucionales de la época avanzaban en direcciones similares, y llegaban al menos tan lejos como el suyo. Así había ocurrido, por caso, en las primeras iniciativas institucionales defendidas por Simón Bolívar, en su famosa *Carta de Jamaica*, de 1815, o en su *Discurso de Angostura*, de 1819: en ambos casos defiende la adopción de un régimen casi monárquico. Siguiendo el ejemplo monárquico británico, propuso también la organización de una legislatura corporatista, que asegurara la representación de los sectores más acomodados de la sociedad. Algo similar se advierte, por ejemplo, en la Constitución argentina de 1819 que, redactada por el liberalismo elitista local, también retomaba los rasgos más excluyentes del modelo inglés, que se traducían en una organización política corporativa;[11] a las autoridades encargadas de la redacción del documento les interesaba asegurar que los sectores más poderosos de la sociedad encontrasen, todos ellos, un lugar dentro del esquema constitucional.[12]

---

especialmente a partir de 1834, en sus críticas a la Constitución de 1824–. Así, Alamán propondría un Congreso compuesto por 160 diputados, que representarían a: a) la propiedad rústica, urbana, industrial, y agrícola (38 diputados); b) la minería (14); c) las profesiones liberales (14); d) la magistratura (10); e) las profesiones literarias (14); f); la industria manufacturera (14); g) la administración pública (10); h) el clero (20); i) el ejército (20) (ver prólogo de A. Lira, en Alamán 1997, 53). Tratando de llevar adelante este tipo de propuestas en extremo elitistas, Paredes y Arrillaga radicalizaba las líneas avanzadas por Bustamante en los años treinta. En sentido similar, ver Sánchez de Tagle, y su defensa de un derecho al sufragio dependiente de las capacidades económicas de cada uno. Para él, una amplia sección de la sociedad, incluyendo a los sirvientes, los desempleados, los iletrados, los que no tuvieran trabajo considerado honesto, entre otros, no debían participar en las elecciones que, finalmente, debían quedar limitadas a los propietarios y las clases profesionales. La igualdad, decía, "no consiste en que nadie mande, sino en obedecer y mandar a los iguales" (Noriega, 1972: 65; Fowler, 1966).

11 En tal sentido, la Constitución establecía un sistema legislativo bicameral que, en su organización interna, seguía el ejemplo inglés, en donde se buscaba representar a la nobleza; a la Iglesia Anglicana; y a las Universidades de Oxford y Cambridge. En tal sentido, el Senado conservador pensado para la Argentina venía a asegurarle al esperado monarca un muro de contención contra el poder mayoritario, que en este caso se vinculaba con la alegada demagogia de los caudillos provinciales. El art. 10 de la Constitución precisaba la novedosa composición del organismo. Según este artículo, el senado incluiría miembros del ejército; representantes de la Iglesia; delegados de las diferentes universidades; etc. Además, la Constitución imponía condiciones económicas estrictas para poder ser nombrado miembro del Parlamento (art. 11).

12 Dicha idea, en esta, su versión más extrema, no gozaría de mucha aceptación durante las administraciones democráticas posteriores. Sin embargo, la misma

Las elecciones indirectas (destinadas a alejar a los menos pudientes de la selección de los funcionarios más poderosos), las calificaciones de propiedad, las exclusiones políticas a los analfabetos, las exigencias de cierta condición económica para gozar de la posibilidad de elegir o ser elegido (que ocuparan un lugar tan importante en las discusiones constitucionales norteamericanas), fueron, como sabemos, otras de las muchas vías a través de las cuales se quiso consagrar, finalmente, el predominio de la versión más elitista de la tesis de la independencia.

La crítica republicana a la tesis de la independencia (de Manuel Dorrego a Mariano Otero)

Las implicaciones gravemente excluyentes que surgían de la tesis de la independencia utilizada por liberales y conservadores generaron inmediatas réplicas. Muchos republicanos se preocuparon, entonces, por impugnar a la misma en cada uno de sus aspectos fundamentales.

Dos de los caminos principales fueron los siguientes. Por un lado, algunos optaron por *cuestionar la relación entre independencia económica e independencia política* sosteniendo, por caso, que la dependencia económica no nublaba el juicio político, ni la independencia lo iluminaba. Por otro lado, otros optaron por radicalizar la apuesta y señalar que *si solo la independencia económica permitía garantizar la independencia política, entonces lo que correspondía era asegurar la independencia económica para todos*.

Entre los que siguieron el primer camino, hubo quienes se preocuparon por mostrar que en realidad *todos* (sin distinciones de rango social) eran, de algún modo, dependientes de algún otro. La pregunta era, entonces, ¿por qué privar de derechos políticos solo a algunos de esos dependientes (a los más pobres)? Otros impugnaron la visión dominante sobre la propiedad, cuestionaron las condiciones morales y políticas de los mayores propietarios, y señalaron el carácter antirrepublicano de la propuesta. Otros

---

se mantendría presente en el imaginario de los conservadores, quienes seguirían considerando la necesidad de hacer coincidir el "poder real" con el orden institucional. El convencional Pérez, por ejemplo, volvería sobre un punto similar, durante los debates constitucionales de 1853, para afirmar la necesidad de que "la riqueza, la industria, la fuerza, el clero, y todos los demás elementos sociales debían tener [en el sistema representativo] su órgano y su voz" (Ravignani, 1886: 429).

más desafiaron de manera directa la tesis de la independencia, para sostener que la independencia económica no garantizaba independencia política, ni la dependencia económica implicaba necesariamente dependencia política.

El argentino Manuel Dorrego –una de las pocas figuras notables del republicanismo argentino– representa un excelente y muy temprano ejemplo de este tipo de críticas. En una de las primeras discusiones constitucionales de su país, Dorrego cuestionó la idea de mantener un esquema de derechos políticos tan restringido (que excluyera, por caso, a los jornaleros y domésticos asalariados). Dorrego se interrogaba sobre las razones de tal tipo de exclusiones, y mostraba las inconsistencias y argumentos insostenibles característicos de aquella postura. En sus palabras:

> Yo no sé por qué razón quiere suponerse que no hay aquella independencia en el doméstico asalariado, que debe haber en los demás miembros de la sociedad. Pregunto [...] ¿los empleados de cualquier clase que sea pueden sufragar? [...] Muy bien: ¿los empleados de cualquier clase que sea no perciben inmediatamente su subsistencia, o al menos sus empleos no están dependientes del Gobierno? ¿Y quién tendrá más empeño en las elecciones; un particular que una y otra vez podrá mezclarse, o el Gobierno que siempre debe empeñarse en que el resultado de las elecciones sea según sus deseos, para poder tener influjo en el cuerpo legislativo? Y sin embargo de esto los empleados no son excluidos: ¿y, por qué lo han de ser los domésticos asalariados? Los domésticos asalariados exigen su sueldo por su trabajo, y este trabajo lo pueden ejercer en otra parte; no se han comprometido a estar dependientes de su patrón de tal modo que sea una coacción su intervención en esta clase de asuntos. ¿Y qué es lo que resulta de aquí? Una aristocracia la más terrible, si se toma esta resolución; porque es la aristocracia del dinero. Y desde que esto se sostenga se echa por tierra el sistema representativo, que fija su base sobre la igualdad de los derechos (Ravignani, 1926: vol. 3, p. 118).

Dorrego acusaba a los defensores del *statu quo* de prohijar un sistema político exclusivo para una pequeña élite. Y se preguntaba, directa y crucialmente, por el significado y sentido de la idea de independencia que se estaba utilizando.

> ¿Qué independencia es la que se necesita? [...] ¿El que es capitalista no tiene dependencia de otro? Puede ser que tenga más; y si vamos a ver esta dependencia innata, en ese caso no hay ninguna independencia, y no

> se puede votar. Lo que debe verse es si hay una coacción tal que no les deje libertad para votar (*ibid*.: 119).

En el mexicano Mariano Otero[13] encontramos una perspectiva similar. Otero articuló una de las principales críticas a la tesis de la independencia. En primer lugar, él impugnó a la misma por su carácter antirrepublicano:

> En una república –sostuvo– la representación de ciertas clases que no tienen privilegios políticos, carece del fundamento con que subsiste en otras instituciones, y sacrifica a una sola condición, a la de cierto amor al orden, todas las otras condiciones eminentes de sabiduría y patriotismo que se requieren en el cuerpo conservador (Otero, 1967: vol. 1, 367).

Además, Otero consideraba que, tomada en serio, la solución defendida por sus adversarios resultaba imposible de poner en práctica. En sus términos:

> La idea de exigir cierta renta como necesaria para gozar de los derechos de ciudadano, idea recomendada por algunos escritores de acreditado liberalismo, y adoptada también en algunas de nuestras leyes constitucionales, no me parece conveniente, porque nunca puede darse una razón que justifique más bien una cuota que otra; y principalmente porque estimando esa cuota como una garantía de moralidad y de independencia, para que fuera justa sería necesario variarla, respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la república, lo cual sería tan embarazoso, que se haría imposible (*ibid*.: 362).

Por ello, sugería una salida alternativa:

> La regla adoptada sobre este punto, verá el congreso que no podía ser más liberal. Concediendo el derecho de ciudadanía a todo mexicano que haya cumplido la edad de veinte años, que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante y que tenga modo honesto de vivir, se establece y asegura en todos los Estados de la Unión el principio democrático de la manera más franca que pudiera desearse (*ibid*.).

13 Como sabemos, Mariano Otero fue un político liberal moderado pero a la vez muy afín a líderes radicales como Melchor Ocampo.

Independencia económica/independencia política (Murillo Toro)

Tal vez, el cuestionamiento más atractivo frente a la tesis de la independencia, sea el que provino de aquellos que tomaron como propio el desafío conservador, pero con el objeto de radicalizar su apuesta. La reflexión, en este caso, retomaba el presupuesto conservador acerca de la relación entre independencia económica e independencia política, pero desde una mirada crítica frente al estado de cosas reinante: si la independencia política y económica estaban tan conectadas como se sostenía, y el orden económico colocaba a una mayoría en una situación de profunda desigualdad (de profunda dependencia), luego, lo que debía hacerse era "liberar" económicamente a la mayoría, en lugar de mantenerles aprisionados en una situación que en los hechos los excluía de la sociedad y de la política.

Una de las expresiones más significativas de este debate apareció reflejada en la batalla que llevara adelante Manuel Murillo Toro en defensa del sufragio universal en Colombia. Si bien la campaña había terminado con el triunfo del sufragio universal, inmediatamente luego de la victoria los cuestionamientos habían comenzado a primar. Sorprendentemente o no, las primeras críticas hacia las implicaciones del sufragio ampliado provinieron desde las propias filas de los liberal-radicales, que eran quienes lo habían promovido. Y es que, esperablemente, los primeros comicios extendidos dieron como resultado una contundente victoria del conservadurismo apoyada, justamente, en la capacidad extorsiva de la clase dirigente.

En dicha ocasión, el futuro presidente colombiano fue de los pocos que mantuvo una posición incólume en defensa del sufragio universal. Más aún, cuando la mayoría de sus pares daba un paso atrás, y se distanciaba de la propuesta del voto universal, Murillo Toro decidía, sensatamente, duplicar la apuesta exigiendo, junto con la democratización política, la consolidación de un proceso de democratización económica.[14]

14 Contra quienes lo acusaban, señalando los "malos resultados" de la primera votación extendida, Murillo Toro sostenía su postura diciendo: "Hemos proclamado el derecho de cada uno a ser el regulador exclusivo de sus acciones [...] su soberano [...] hemos consagrado como el primero de nuestros dogmas que el mejor juez de los intereses propios es el individuo". Aparecían ahora, sin embargo, los que repudiaban tal reclamo. "Los que combaten el sufragio universal –comentaba Murillo– dicen [que tal derecho es indisputable] en el caso de que [los individuos] tengan capacidad para ejercer el derecho y puedan por consiguiente, hacer de él un uso conveniente." Para Murillo "eso de hacer depender el derecho de la capacidad es lo más arbitrario y vago y daría lugar a

Es decir, en lugar de retirarse de la lucha por la universalización de los derechos políticos, él señalaba que la misma solo podía asentarse en una organización económica más democrática: solo asegurando la independencia económica de los sufragantes iba a poder dotarse al sufragio de real sentido.

> La gran cuestión está en asegurar la pureza del sufragio por la independencia del sufragante, y por eso las cuestiones de bienestar tienen que dominar a las otras. Ni la independencia ni la educación podrán obtenerse nunca sino proveyendo a la subsistencia independiente del individuo por la libertad y seguridad del trabajo (Murillo Toro, 1979: 70).

Para Murillo Toro, entonces, la economía debía estar al servicio de la política, de forma tal de asegurar la libertad de elección de la mayoría.[15] De allí también la notable conclusión de su escrito en polémica con el liberal Miguel Samper. Para el político radical, las ideas de "dejar hacer" proclamadas por su rival eran "la negación del principio de la asociación y de la fraternidad" (*ibid*.: 79). Y frente a ellas, lo que correspondía era advertir de qué modo "*cada porción de tierra representa una porción equivalente de soberanía*" (*ibid*., énfasis añadido). El mensaje no podía ser más claro: la independencia política tenía una conexión intrínseca, directa, con la independencia económica.[16]

---

mayores fraudes que los que ahora se cometen. En efecto, ¿cuál es la medida de la capacidad de los individuos para hacer uso del sufragio? Nadie puede determinarlo, porque apenas puede haber una cosa más sujeta a disposición que lo que se llama capacidad intelectual. En ella hay tales gradaciones y diferencias, que sería añadir mayores dificultades a la cuestión de reglamentar el sufragio". Y concluía: "no hay mejor sistema para hacer la educación política de los pueblos que el de ponerlos a la obra en que quiere formárseles. Ningún pueblo se educa en abstracto, es funcionando que acaba por aprender. El sufragio educa a los pueblos, y los abusos mismos del clero y de los propietarios de la tierra aceleran las más de las veces la independencia e instrucción" (Murillo Toro, 1979: 95).

15 Ello explica, también, su paso por la Secretaría de Hacienda del gobierno del general López. Como dijera Gerardo Molina, "Murillo proponía que nadie tuviera más tierra de la necesaria para la subsistencia, y por eso, en materia de baldíos, las adjudicaciones no debían pasar de 1000 hectáreas. Otra de las innovaciones, de viso socialista" fue la de que "el cultivo constituía el fundamento del dominio". "Todo esto era demasiado para la época" –concluye Molina, en su análisis (Molina, 1987: 124).

16 De modo similar, el liberal ecuatoriano José Peralta –quien, en su etapa de madurez, se acercó a posiciones sociales– defendió el valor de la redistribución de la propiedad con un argumento que tenía un claro anclaje liberal: el derecho de propiedad era valioso, pero era valioso para todos. En sus palabras: "La

La economía en la creación de una ciudadanía políticamente comprometida (Murillo Toro/Francisco Bilbao/ Ignacio Ramírez)

Lo que Murillo Toro dejaba entrever en su comprometida defensa del sufragio universal era una idea diferente de libertad, que contrastaba con la que era habitualmente defendida por el liberalismo. Contra la idea, típicamente liberal, de que el Estado debía dejar a los individuos "solos y en paz" –una visión *negativa* de la libertad–, radicales/republicanos tendieron a concebir y defender una idea de libertad diferente, de libertad como *no dependencia*[17]. Murillo Toro fue bastante explícito al respecto, y sostuvo por caso,[18]

> Los hombres pueden acumular indefinidamente valores que sean el fruto del trabajo; pero no deben poderse apropiar lo que la naturaleza cedió gratuitamente a la especie para su sostenimiento y conservación. Los hombres pueden hacer muchas cosas…y agrandar su dominio sobre esas cosas de modo indefinido…pero *si la décima parte de la población se adueña de la tierra, las nueve décimas que no pueden producir tierra, quedarían expuestas a perecer o en absoluta dependencia de aquellas*; y por el mismo hecho no habría igualdad política sino que de hecho quedaría erigida la dominación aristocrática" (*ibid*.: 78-79, énfasis añadido).

---

equitativa repartición de los medios de vida es el más hermoso ideal del socialismo; y, por lo tanto, la ventura del pueblo ecuatoriano no puede consistir jamás en la abolición de la propiedad, sino en tender a dividirla, a fin de hacer que todos, o si quiera el mayor número posible, llegue a ser propietario. El derecho de propiedad es el fundamento y nervio de la vida social; es el estímulo y el premio del trabajo; es el lazo que nos une a la familia y al Estado, en el tiempo y en el espacio; es la perpetuación de nuestra existencia misma en nuestros descendientes, por los medios de vida que les deparamos antes de bajar al sepulcro. Suprimir este interés sagrado, sería hacer decaer nuestro afán productor, y por consiguiente la escasez invadiría el hogar, hasta convertirse en penuria" (de su obra *El problema obrero*, citada en Ortega, 2011).

17 Esta idea es considerablemente cercana a la que se examina actualmente desde la filosofía política republicana. Véase, por ejemplo, Skinner (1983).

18 Para él, como viéramos, la posesión de tierra (como principal capital de la época) era equivalente a la posesión de libertad política: la "subsistencia de las masas" aparecía de este modo atada a la "conservación de la libertad política" (Murillo Toro, 1979: 79). La falta de libertad económica, mientras tanto, iba a traducirse inmediatamente en falta de independencia personal. De allí, entonces, la necesidad de limitar la acumulación de bienes en pocas manos, de forma tal de impedir la dependencia de unos sobre otros, asegurar la libertad política, y evitar la "dominación aristocrática".

A continuación, nos dedicaremos a explorar esta perspectiva particular sobre la idea de libertad, concentrándonos especialmente en sus implicaciones en relación con la forja del carácter de los miembros de la comunidad.

Una manera de comenzar esta indagación es destacar el carácter ampliamente extendido de esta visión, que fuera adoptada por varios de los participantes más importantes de los debates legales e institucionales en la región. Junto a la de Murillo Toro, otra de las expresiones más significativas de tal postura fue la que expresara el chileno Francisco Bilbao, en su escrito *El gobierno de la libertad,* publicado en 1855, durante su exilio en Lima. Allí, Bilbao exponía una interpretación articulada del constitucionalismo, asumiendo una perspectiva republicana de la ley, que se expresaría más tarde en su propia propuesta para una Constitución. En una sección titulada "La institución de la libertad" Bilbao expresaba:

> Todo hombre es libre. El hombre no puede depender de otro hombre. La libertad que lo hace soberano le impide violar la libertad o establecer la dependencia en otro. La libertad es pues la IDEA legisladora que debe presidir a las acciones. La misma idea, la identidad del ser, la unidad de la verdad forman la asociación del pueblo, forma la soberanía del pueblo (Bilbao, 1886: vol. 1, 278; 2007).

La idea era, en definitiva, la misma que aparecía en otros escritos de los republicanos de la época, quienes eran también críticos severos de los problemas del sometimiento, la opresión y la explotación. Así, el convencional constituyente mexicano Ignacio Ramírez, editor del periódico satírico *Don Simplicio* (desde cuyas páginas debatiera con el teórico conservador Lucas Alamán, quien publicaba *El Tiempo*), denunció de manera consistente el abuso que sufría una mayoría de sus compatriotas.[19] Para Ramírez, la dependencia económica que afectaba a gran parte de la población coartaba directamente su posibilidad de gozar del estatus de ciudadanos plenos. "Sabios economistas" (de la Convención Constituyente) –sostenía– "en vano proclamaréis la soberanía del pueblo, mientras privéis

19 Como pocos otros, Ramírez supo establecer una conexión entre el extendido estado de injusticia económica que primaba en su país, y la situación de vulnerabilidad política y sometimiento a que quedaba sometida la mayoría de la población. De allí que insistiera en la necesidad de emancipar a la extensa masa de los marginados, y viera en dicha tarea la principal misión del constitucionalismo. Decía Ramírez "el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas [...] Esta operación [resulta] exigida imperiosamente por la justicia" (I. Ramírez, 1994: 40).

a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo, y lo obliguéis a comerse su capital".[20]

Si el sistema económico dominante generaba dependencia económica, y la dependencia económica alienaba gente de la política, el radicalismo pedía entonces cambiar la economía, para terminar de cambiar la política. Modificar esa estructura económica desigual resultaba, entonces, un modo de integrar al pueblo a la política –*un modo de construir ciudadanía*–. Se trata de un aporte crucial del republicanismo a la discusión pública: el reconocimiento de que actuando sobre la estructura básica de la sociedad se podía forjar carácter, y ayudar así al robustecimiento de la esfera pública (Sandel, 1996).

Tal decisión –la de utilizar el sistema institucional de forma tal de moldear una ciudadanía de un cierto tipo– resultaba especialmente atractiva en momentos en donde, como pocas veces, sus protagonistas se asumían enfrentando disyuntivas históricamente decisivas. En otros términos, en los tiempos fundacionales que examinamos, la pregunta de hacia dónde dirigir la nave social parecía tener pleno sentido. Muchos de entre los principales líderes de la independencia americana parecían conscientes de estar enfrentando interrogantes de un calibre semejante. Típicamente, en los Estados Unidos, republicanos de peso como Benjamín Franklin, Thomas Paine o Thomas Jefferson, se interrogaron abierta y críticamente acerca de los beneficios de que el país se orientase, económicamente, en una dirección mercantilista. Contra dicho ideal, todos ellos abogaron y escribieron a favor de una República agraria (son particularmente notables en tal sentido los escritos agrarios de Paine y Jefferson), fundando sus demandas en una clara preocupación por la construcción de ciudadanía.

En efecto, una República agraria prometía –particularmente en un país como los Estados Unidos, dotado de tierras vastas e inexploradas– la utopía de "40 acres y una mula": una República en donde todos podían estar situados en un pie de igualdad frente a los demás. En un mundo así, no solo cada cual tendría lo necesario para vivir, sino también la oportunidad de participar activamente en las decisiones sobre lo común. Por el contrario, una economía orientada al comercio presagiaba algunos problemas muy serios, en términos de formación de carácter: previsiblemente, ciu-

20 Mientras ello ocurra –decía– el jornalero "no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez" (*ibid.*: 40-41). Y concluía, por tanto, con un ruego o una exigencia, acerca de los contornos que debía tomar la Constitución: "Señores [...] formemos una constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles" (*ibid.*: 41).

dadanos autointeresados; ciudadanos que iban a mirar al prójimo como a un competidor en el mercado; ciudadanos codiciosos, con ansias de ascender socialmente y diferenciarse de los demás. Era muy común, entonces, y particularmente entre las filas de los republicanos, el trazado de una conexión íntima entre comercio, vicios de conducta, corrupción.[21] La producción de manufacturas en pequeña escala, en cambio, resultaba más atractiva, ya que no solía venir acompañada de una concentración de la riqueza y el poder (Sandel, 1996: 144).[22]

Dichos razonamientos no eran en absoluto ajenos al pensamiento latinoamericano. Piénsese, por ejemplo, en los mismos comienzos de la etapa independentista, y los discursos del líder de la Banda Oriental, José Gervasio Artigas, y su *Reglamento Provisorio* orientado a la redistribución de los recursos hacia los grupos más débiles de la sociedad; léanse los escritos de Camilo Henríquez; véase la prédica igualitaria de la Sociedad de la Igualdad, en Chile; tómense en cuenta los testimonios de los numerosos pensadores igualitarios y agraristas, en México (e.g., Francisco Severo Maldonado).[23] O sino, piénsese en los lúcidos análisis del radical peruano José Carlos Mariátegui, quien supo combinar iniciativas de cambio económico radical con propuestas de cambio institucional, tendientes a la inclusión política de grupos marginados, especialmente grupos indígenas.[24]

21 Pedro De Ángelis, curioso republicano italiano, publicista del rosismo en la Argentina, hablaba, por caso del "espíritu mercantil que [...] completó la ruina de las instituciones antiguas" y "llegó a corromper enteramente la moral pública, por sus violentas empresas, por sus innumerables injusticias, por sus expediciones desastrosas, por sus guerras inicuas, por toda especie de inmoralidad y de perfidia" (De Ángelis, 1946: 284).

22 Por razones como las antedichas, se entiende que uno de los más importantes dirigentes del antifederalismo –George Mason, de Virginia– rechazara la posibilidad de concentrar el comercio internacional en unas pocas ciudades costeras. Actuando de ese modo –denunciaba Mason– se iba a socavar la virtud cívica requerida por la forma republicana de gobierno. La virtud –sostenía– requiere de "frugalidad, probidad, y una estricta moral," y el proyecto de contar con ciudades comerciales superpobladas parecía opuesto al logro de tales objetivos (*ibid.*: 125-126).

23 Para él, los reformadores mexicanos se habían equivocado insistentemente en sus estrategias: han "creído destruir el árbol del mal atacándolo en sus frutos y dejando siempre intacta y subsistente su raíz" (Noriega, 1988: 196). Y agregaba, contra ellos: "si se quiere pues restablecer el equilibrio social enteramente perdido, si se quiere asegurar el triunfo de la democracia [...] si se quiere repoblar la tierra de hombres y de virtudes, no hay más arbitrio que el de apresurarse a realizar y hacer efectiva esta repartición de los bienes nacionales" (*ibid.*: 198-199).

24 Por ejemplo, en su estudio sobre economías cooperativas de 1928 sostuvo que "sin cooperadores no hay cooperación", así como también enfatizó la

Discutir la neutralidad estatal: la formación endógena del carácter

Al disputar la visión liberal sobre la libertad, los radicales/republicanos venían a disputar, sobre todo, la postura liberal en torno al Estado y su misión. Al hacerlo, ponían en crisis otra noción básica dentro del pensamiento liberal: la idea de *neutralidad estatal*[25]. La reflexión sobre la neutralidad incluía preguntas como las siguientes: ¿acaso debe el Estado dedicarse a identificar cuáles son las cualidades de carácter requeridas por la política? ¿Debe el Estado poner su poder coercitivo en favor del desarrollo de ciertas cualidades morales? ¿Tiene derecho el Estado a desalentar ciertos ideales respecto de lo que es una vida buena?

De modo más o menos explícito, la idea de neutralidad ocupó un lugar importante en el debate político del siglo XIX, sobre todo debido al peso de los ideales religiosos en la vida pública, y la influencia adquirida por la Iglesia, en América, desde los tiempos de la conquista. Los graves excesos cometidos, desde el Estado, en nombre de los valores religiosos, y contra las convicciones personales de los individuos, habían dejado en claro que tenía sentido el "retirar" al Estado de (lo que hoy llamaríamos) la esfera de lo privado. La urgencia de poner fin al Estado teocrático, inquisitivo, en todas sus formas (más moderadas y más extremas) resultaba obvia para la mayoría: liberales y radicales tendían a coincidir en su rechazo a los excesos del perfeccionismo religioso-conservador. Pero, a partir de allí, sus diferencias resultaban más notorias. En lo que sigue, examinaremos sus diferentes perspectivas sobre la cuestión, de manera tal de obtener un panorama más completo del debate acerca de la neutralidad en la región.

---

importancia de la comunidad y del sindicato: "A estos cooperadores no es posible asociarlos [...] sin algún vínculo previo de comunidad. La cooperativa nace generalmente del sindicato" (Mariátegui, 2006: 197-199). De allí que Mariátegui concluyera afirmando que eran "las comunidades indígenas" las que reunían "la mayor cantidad posible de aptitudes morales y materiales para transformarse en cooperativas de producción y consumo [...] Mientras en ciudades, lo mismo que en los centros agrícolas del país, falta aún la base sindical o trade-unionista sobre la cual pueden reposar las cooperativas de consumo, en los centros indígenas campesinos las tradiciones comunitarias ofrecen los elementos de un cooperativismo integral" (*ibid.*: 199).

25 La filosofía política contemporánea ha abordado esta cuestión en más de una ocasión a través de un análisis de la discusión entre liberales y republicanos (Pettit, 1997, 2001, 2002; Skinner, 1983, 1984, 1990, 1998).

Recordemos que, para el republicanismo/radicalismo, el logro de una sociedad autogobernada requería de ciudadanos políticamente comprometidos con su comunidad. Recordemos, por lo demás, que esta idea descansaba sobre el supuesto de que la ciudadanía era o podía llegar a ser, una ciudadanía cívicamente activa: si dicho compromiso faltaba, todo el proyecto del autogobierno colectivo se veía amenazado. Por lo tanto, era necesario hacer todo lo posible para promover ciertas virtudes cívicas básicas. Los liberales, en cambio, rechazaban las dos premisas sostenidas por sus adversarios teóricos: por un lado, la ciudadanía era concebida, por ellos, como fundamentalmente egoísta y autointeresada; y por otro, tales rasgos de carácter eran reconocidos como fundamentalmente inmodificables.

Por lo dicho, republicanos y liberales terminaron disintiendo fuertemente en torno del papel del Estado, más específicamente, en torno a lo que podía esperarse del sistema institucional y, por tanto, sobre los usos que correspondía hacerse del mismo. Sintéticamente, mientras para los primeros el sistema institucional tenía que ponerse al servicio de la creación de una ciudadanía más robusta y cívicamente activa, para los segundos el sistema institucional debía diseñarse haciendo uso de aquellas fuentes motivacionales (el autointerés, la ambición), que se tomaban como dadas. Para los liberales, el sistema institucional debía ser capaz de activarse a partir del autointerés, que funcionaría entonces como el "combustible" que lo pondría en marcha y lo mantendría funcionando. Los republicanos, en cambio, parecían poner el acento en la *formación endógena* del carácter, esto es, en el impacto que podía tener y tenía el sistema institucional, en la forja del carácter de la ciudadanía.

Más adelante nos dedicaremos a explorar las dos perspectivas en conflicto, esto es, el republicanismo, que promovía la construcción del carácter a través del sistema institucional (así como también a través del sistema económico); y el liberalismo, que apostaba por organizar el sistema institucional tomando como base dada las características motivacionales dominantes. Llegados a este punto, convendría al menos resaltar esta importante coincidencia entre visiones opuestas: ambas concepciones reconocían la importancia de trabajar sobre la relación *rasgos de carácter-instituciones.*

La base del acuerdo partía de certezas como las siguientes: un sistema institucional podía cerrar las puertas a la intervención política de la ciudadanía, o hacer lo contrario; podía promover formas de acción política y judicial colectivas, o promover solo las vías individuales; podía alentar el contacto y diálogo entre ciudadanos y representantes, o desalentarlo. Al fin y al cabo, tanto para radicales como para conservadores resultaba claro

que el sistema institucional siempre estaría en diálogo con las motivaciones de la gente –ya sea tratando de cambiarlas, ya sea tomándolas como base y motor.

Lo dicho no pretende concluir ninguna discusión sobre la neutralidad. La neutralidad puede presentarse y defenderse en grados, y analizarse en niveles de abstracción diferente. Sin embargo, lo que la discusión anterior ayuda a poner en claro es que, en un sentido relevante, central para la comparación entre modelos institucionales, todos los modelos en juego aparecían comprometidos con un cierto tipo de ciudadano, al que tomaban como referencia o punto de partida antropológico, y un cierto tipo de ciudadano, que se preocupaban, en los hechos, por alentar o desalentar. El liberalismo podía ser compatible, en principio, con casi cualquier proyecto de vida pero, al mismo tiempo, acomodaba mejor a ciertos planes de vida que a otros, y favorecía a ciertos ideales de ciudadanos, antes que a otros. Posiblemente, y a partir de razones en parte comprensibles (por ejemplo, la convicción de que los representantes debían tener amplios márgenes para cambiar de opinión, o el temor de contar con una ciudadanía políticamente demasiado activa), el liberalismo se sentía más cómodo con un sistema institucional que favoreciera la distancia entre ciudadanos y representantes, y con ciudadanos más apáticos que activistas. Sus instituciones eran un reflejo de tales criterios. El caso de los republicanos, en cambio, parecía ser el contrario: tendieron siempre a favorecer una ciudadanía más participativa, alentando el cultivo de las virtudes cívicas –querían ciudadanos políticamente conscientes, activos en la defensa de los asuntos e intereses de la comunidad.[26]

Apéndice I. El combustible de la Constitución. Constitución y motivaciones personales en la tradición de *El Federalista*

La afirmación republicana según la cual la presencia de ciudadanos independientes, cívicamente activos –ciudadanos que el Estado debía ayudar a construir– resultaba condición necesaria del constitucionalismo, difería de la antropología liberal, tan influyente dentro de la clase dirigente americana.

26 Véase, al respecto, las discusiones sobre "constitucionalismo militante" en García Villegas (2012).

En el modelo liberal dominante, los individuos aparecían motivados única o decisivamente por su autointerés. Dado el extraordinario impacto que alcanzó el modelo institucional liberal, resulta apropiado en este punto examinarlo detenidamente, prestando especial atención a la decisión liberal de "usar" el autointerés en la construcción de nuevas instituciones. Con esto en mente, examinaremos el pensamiento liberal a través del mejor y más influyente ejemplo que tuvieron los constitucionalistas americanos en el siglo XIX: el que se ofrecía en los papeles de *El Federalista.*

El Federalista representó un ejercicio intelectual extraordinario, destinado a fundamentar una reforma integral en las instituciones políticas de los Estados Unidos. En su núcleo central, dichos escritos trabajaban con una lógica opuesta a la que era dominante en el pensamiento republicano. Mientras los republicanos –según las acusaciones de los federalistas– partían de una visión utópica de los ciudadanos, aquí se tomaba como punto de partida una visión despiadada del ser humano, y se procuraba utilizar esos "datos duros" de la realidad, para el bienestar general: con los incentivos adecuados, se pensaba, era posible canalizar los sentimientos egoístas de modo de obtener beneficios para el conjunto.

La filosofía de *El Federalista* parecía basada de modo particular en el pensamiento de David Hume, y con este asumía que los individuos tendían a actuar ya sea motivados por el crudo autointerés, ya sea cegados directamente por la pasión (White, 1987).

No es necesario ir demasiado lejos para encontrar rastros de estas ideas en el proyecto liberal. Por el contrario, basta con volver el escrito más importante de los que forman parte de *El Federalista*, esto es, el n. 10, un texto de influencia enorme, escrito con precisión matemática, y en donde cada palabra ocupa un lugar estudiado cuidadosamente. Allí, en el núcleo más duro del argumento –en la definición del crucial concepto de las *facciones*– Madison hace referencia a las fuentes motivacionales que dirigen, inequívocamente, la acción humana. Dice Madison:

> Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto.

Es decir, para Madison no había alternativas: los hombres se movían ya sea por el autointerés, ya sea cegados por la pasión, y en ambos casos los riesgos generados por tales comportamientos eran enormes. En su opinión, el peor escenario aparecía cuando las personas se reunían en grandes asam-

bleas, ya que en dichas ocasiones, casi inevitablemente, las pasiones tendían a tomar el lugar de la razón. Esto es a lo que Madison se refería cuando escribía en *El Federalista* n. 55: "En toda asamblea numerosa, no importa el número de personas que la compongan, la pasión no deja nunca de arrebatarle el cetro de la razón". En el n. 58 insistía con una idea similar, al sostener que a mayor número de personas reunidas, mayor resulta la "ascendencia de la pasión sobre la razón". En otras palabras, para él, las decisiones motivadas por la pasión eran, en principio, decisiones irracionales. De todos modos, tampoco era mucho mejor la situación en la que los individuos actuaban movidos por el egoísmo, por su afán de crecer económicamente, o ansiosos por ganar más poder o influencia.

En ambos casos (personas o grupos actuando a raíz de la pasión o del autointerés), la solución propuesta era la misma: esto es, la creación de barreras institucionales y canales capaces de acomodar esos impulsos humanos. El sistema institucional, entonces, venía a hacer lo único y lo mejor que podía hacer, esto es, establecer *diques y exclusas,* capaces de cerrar el paso a ciertos impulsos, a la vez que canalizar otras energías en direcciones más favorables a los intereses de todos.

Como viéramos, esta lógica de pensamiento era, finalmente, la que primaba entonces, al menos entre los sectores dominantes: se trataba, por ejemplo, de la lógica de Adam Smith. En efecto, la noción de *la mano invisible* venía a decir exactamente lo mismo que la idea de "frenos y contrapesos", esto es, que para un adecuado funcionamiento de un sistema institucional no es necesario exigir buena voluntad, sino simplemente contar con el autointerés de la gente. En ambos casos, la idea es que, cuando se lo canaliza de manera correcta, el autointerés puede trabajar a favor del interés del resto –un comportamiento egoísta, en última instancia, puede ser reconducido al servicio del bien común–. De lo que se trataba, tanto en la esfera económica como en la política, era de utilizar el sistema institucional de modo eficiente, de *economizar en virtud* –de ahorrar virtud de forma tal de no ser más exigentes que lo necesario, frente a individuos en verdad poco dispuestos a comprometerse cívicamente (Ackerman, 1984)–.

Motivaciones, "frenos y contrapesos" y controles exógenos

Uno de los ejemplos más significativos relacionados con el uso institucional del autointerés en pos del beneficio colectivo aparece en *El Federalista* n. 51. Allí se propone organizar el autointerés de los gobernantes, de forma tal de asegurar un sistema de controles mutuos –finalmente, el sistema de *frenos y contrapesos*–. En palabras de Madison,

> la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto. Quizás pueda reprocharse a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno. Pero ¿qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que la internas del gobierno.

Madison dejaba en claro, de este modo, cuál iba a ser el *combustible* del sistema constitucional: el autointerés de ciudadanos y funcionarios. Siguiendo a Hume, Madison compartía la idea de que en política es necesario partir de la suposición que todo hombre es un villano (White, 1987: 98). La ambición –sostenía– debía usarse para contrarrestar la ambición. De este modo, reconducida institucionalmente, la ambición de cada uno resultaría el principal, decisivo sostén del sistema de los mutuos controles: las motivaciones personales, decía Madison, debían combinarse con los instrumentos constitucionales –en este caso, con mecanismos capaces de asegurar el control de los demás. A su vez, Madison dejaba en claro que los referidos controles –toda la Constitución, en definitiva– resultarían innecesarios si es que las personas "fueran ángeles", es decir, si las personas estuvieran bien motivadas, animadas por servir al interés común. Sin embargo, ese no era el caso: según los federalistas, era poco razonable –y en definitiva errado– diseñar instituciones atribuyendo a las personas motivaciones y formas de actuar que, naturalmente, no parecían condecirse con la realidad conocida –mucho menos, en relación con personas que pasaban a detentar porciones significativas de poder.

La primera promesa de un sistema de "frenos y contrapesos" era entonces, simplemente, una *paz armada*, otorgando a cada uno de los poderes armas contundentes, capaces de prevenir los posibles ataques de los demás. Así, y por caso, el presidente tendría el poder de veto, los jueces el poder del control de constitucionalidad (una atribución que solo se consolidó más tarde en el tiempo), las Cámaras Legislativas el poder de insistencia frente al presidente, el juicio político. La idea era clara: dotados cada uno

de los poderes, de "armas defensivas", todos podrían sentirse igualmente intimidados, y tenderían a no excederse, temerosos del seguro "disparo defensivo" de los demás. En todos los casos, la reacción –el "disparo"– no provendría del deseo de los funcionarios públicos de servir al conjunto, ni de motivaciones altruistas, ni del compromiso de proteger los derechos de los demás. Por el contrario, se trataría simplemente del autointerés de cada uno de ellos, tratando de preservar férreamente las porciones de poder que les asignara su comunidad. El egoísmo de los funcionarios –su voluntad de preservar sus posiciones y su poder– vendría a servir entonces al interés común de evitar los excesos del poder.

Resulta de interés, por lo demás, destacar que la idea conforme a la cual los hombres no eran ángeles, enunciada por Madison, tenía un destinatario preciso: la visión, aparentemente extendida entre muchos de los republicanos (antifederalistas) críticos de la Constitución, que asumían que las personas actuaban o podían actuar, colectivamente, motivadas por el puro o fundamental deseo de servir a los demás, y así a los intereses de su comunidad. En la crítica de Madison lo que parece advertirse es una sugerencia según la cual sus opositores descuidaban toda preocupación por los controles al poder, confiados en que los funcionarios públicos actuarían –como ángeles– preocupados por resguardar, desinteresadamente, el interés general.

La crítica era, finalmente, exagerada e injusta. Era cierto, sí, que muchos críticos de la Constitución no compartían la visión humeana sobre las motivaciones personales defendida por Madison, como era cierto que algunos de ellos asumían una antropología más optimista. También era cierto, por lo demás, y según hemos visto, que algunos opositores –sin asumir una visión ingenua de las motivaciones humanas– confiaban en la capacidad transformadora de las motivaciones que podía tener el sistema institucional.

Dado el carácter central de este debate en el desarrollo de la historia institucional de los Estados Unidos, es importante tomar nota de las diferencias entre los federalistas y sus críticos en este aspecto. En efecto, no se trataba de que los críticos se despreocuparan por los controles, confiados ingenuamente en las virtudes cívicas de los representantes, sino de que abogaban por *otro tipo* de controles. La diferencia entre federalistas y antifederalistas no residía, entonces, en sus diferentes antropologías (por así decir, egoísmo vs. altruismo). La divisoria de aguas se producía, entonces, entre quienes defendían un sistema político que descansara fundamentalmente sobre los *controles internos o endógenos*, y los críticos de tal postura, que bregaban por el establecimiento de controles fundamentalmente *externos o exógenos*.

Madison era ciertamente consciente de tal disputa, como lo deja advertir en la última línea del citado párrafo, en donde afirma que "Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que la internas del gobierno". Lo que él proponía, entonces, era la adopción de un sistema de controles que pretendía descansar decisivamente en los internos o endógenos, esto es decir, los controles de cada rama de gobierno sobre las demás: veto presidencial, bicameralismo, poderes de insistencia, juicios políticos, etc. En su esquema, los controles externos o exógenos quedaban reducidos a uno, esto es, el voto periódico.

Para quienes disputaban el esquema motivacional propuesto por el liberalismo, el planteo era el inverso: el universo de controles partía del sufragio periódico para extenderse a una diversidad de otros mecanismos, que podían incluir las instrucciones a los representantes, la revocatoria de mandatos, la rotación obligatoria en los cargos, las elecciones anuales, etc. De allí que, típicamente, para muchos antifederalistas el ascenso al poder del grupo de los federalistas significara un ultraje al esquema institucional que imaginaran. En efecto, en la propuesta federalista el sufragio popular resultaba ser el único puente institucional relevante entre representantes y representados. En ese sentido, el sufragio asumía una responsabilidad extraordinaria: cargaba con la difícil y enorme tarea de expresar y canalizar la voluntad popular, lo que los antifederalistas preferían distribuir entre varios mecanismos institucionales. La decisión federalista depositaba una responsabilidad enorme en un solo instrumento, y aumentaba así las probabilidades de fracaso: el sufragio periódico, por sí mismo, raramente lograba satisfacer las crecidas ansiedades políticas.[27]

Apéndice II. Puentes cortados, y cómo reconstruirlos: el lugar de las asociaciones (de Juan Montalvo a González Vigil)

Como viéramos en las páginas anteriores, los críticos del aparato liberal –una maquinaria que tenía al autointerés como combustible– proponían un sistema institucional en buena medida inverso al de sus adversarios. Mientras estos últimos ponían el acento en los controles endógenos (los controles

27 Como dijera Samuel Williams, de Vermont, "la seguridad del pueblo no se deriva de la bonita aplicación de un sistema de frenos y contrapesos, sino de la responsabilidad y la dependencia de cada rama del gobierno frente a la ciudadanía" (Vile, 1991: 678).

horizontales, de las diferentes ramas de gobierno entre sí), los críticos acentuaban el peso de los controles exógenos (los controles verticales, desde la ciudadanía hacia los representantes). No se trataba, entonces, de que los radicales, críticos del liberalismo, mantuvieran una visión ingenua de la sociedad, y pensaran que los gobernantes iban a guiarse por altruismo y solidaridad hacia los gobernados (por más que algunos parecieran sugerir tal visión angelical, y los liberales presionaran insistentemente sobre ella). Se trataba, más bien, de que pensaban en *otro tipo de vínculos* entre gobernantes y gobernados, y confiaban en *otro tipo de controles* sobre los primeros, de origen popular.[28]

De modo similar, no corresponde decir que los liberales rechazaban todos los controles exógenos, para descansar de modo exclusivo en el sistema de los "frenos y contrapesos". Sin embargo, sus críticos apuntaban a la gravedad de lo que los federalistas hacían cuando reducían los controles exógenos a su expresión mínima: el voto periódico. Por supuesto, el voto periódico representaba una herramienta de control vertical muy importante. Pero, otra vez, dicha herramienta resultaba mucho menos atractiva cuando i) se dinamitaban todos los demás puentes que vinculaban a electores y elegidos (llámense instrucciones obligatorias, mandatos imperativos, revocatoria de mandatos, rotación obligada, etc.), y ii) se diseñaba el sufragio de forma tal que se diluía su potencia de control (por ejemplo, cuando se establecían requisitos exigentes para determinar quién votaba, se fijaban trámites obligatorios a completar previo al voto, se espaciaban las elecciones, afectando el principio de las elecciones anuales). Bajo esas condiciones, las posibilidades que el sufragio tenía de convertirse en un instrumento de comunicación adecuado entre representantes y ciudadanos resultaban extremadamente pobres. ¿Qué hacer, entonces, frente a la "soledad" a la que se condenaba al voto? ¿Qué hacer para fortalecer el poder del voto? ¿Cómo mejorar la relación entre los representantes y los representados?

A lo largo del tiempo, los críticos del liberalismo-conservador ofrecieron respuestas institucionales diferentes, destinadas a sortear las dificultades generadas por el sistema institucional dominante. Aquí mencionaremos solo una de las muchas alternativas ofrecidas; elegimos subrayar esta respuesta no solo en razón de su importancia y su influencia, sino también en cuanto que las cuestiones a las que refiere continúan siendo altamente relevantes.

28 Con ello no queremos implicar que los federalistas rechazaran todo tipo de controles externos, confiados absolutamente en el sistema de "frenos y contrapesos". Por el conrario, lo que hicieron fue enfatizar la importancia particular de ese tipo de controles internos.

Se trataba de la respuesta "asociacionista", es decir, la que ponía el acento en la creación de asociaciones en donde la ciudadanía podía congregarse, deliberar y exigir cambios en la vida pública. El valor de dicha respuesta era múltiple: las asociaciones tenían un carácter colectivo, favorecían una manera más "horizontal" de hacer política, contribuían a la construcción de una ciudadanía virtuosa, cívicamente comprometida, así como a la formación de una economía igualitaria, y, en definitiva, promovían una participación más directa de los ciudadanos en la vida pública de su comunidad. Por lo demás, esta propuesta también dejaba en claro el nivel de inconformismo social existente, frente a rasgos que eran reconocidos como propios del sistema institucional dominante: individualismo, egoísmo, verticalismo, elitismo.

Para dar cuenta del lugar prominente obtenido por los ideales asociacionistas, en América Latina, a mediados del siglo XIX, vamos a referirnos al testimonio de tres figuras políticas notables y muy influyentes en sus respectivos países y en el exterior: Juan Montalvo en Ecuador, Victorino Lastarria en Chile, y Francisco de Paula González Vigil en Perú.

Juan Montalvo fue uno de los críticos más importantes del férreo conservadurismo "teológico" de Gabriel García Moreno, que gobernara su país durante años. Montalvo sostuvo: "Las asociaciones son la necesidad de nuestro siglo"; para él, el despotismo y la anarquía solo podían ser confrontados por medio de "la reunión de los hombres de bien, en el mutuo apoyo de los buenos ciudadanos" (Roig, 1984: 233). Su propuesta tenía un carácter colectivista claro, hecho explícito por Montalvo de la siguiente manera:

> El aislamiento, la separación de los ciudadanos son el triunfo de los gobiernos despóticos y sus perversos auxiliares… si los opresores ven que tienen que estrellarse contra una vasta porción de hombres estrechamente unidos, temen y retroceden (*ibid.*: 233).

Para pensadores radicales como él, las asociaciones representaban una manera interesante de revertir los efectos de tantas de las prácticas e instituciones existentes que desalentaban el activismo cívico.

En un famoso discurso de 1876, pronunciado en la instalación de la "Sociedad Republicana" en Quito, Montalvo tuvo la oportunidad de exponer sus principales ideas sobre el tema. Allí, se ocupó de dejar en claro los presupuestos de un emprendimiento semejante, esto es, fundamentalmente, su mayoritarismo, asociado a la idea de que todas las personas estaban igualmente capacitadas para tomar en sus manos la reflexión y decisión sobre asuntos públicos de primera importancia. Decía Montalvo:

> La sabiduría no es propiedad exclusiva del que la posee: él no es sino depositario: su obligación es repartirla entre sus hermanos, que lo son todos los miembros de esta que se llama especie humana [...]. Las grandes ideas sociales requieren la sanción de un cuerpo numeroso y augusto: como su fuerza es crecida, las del individuo que las concibe no bastan para darlas movimiento" (*ibid.*: 232).

En la misma época, en Chile, Victorino Lastarria consideró al asociacionismo como "la palanca de la actividad humana" que lograría "unir y cambiar todas las fuerzas que dirigen al progreso", "el símbolo político y social" que reunía a todos "los amigos del progreso y de la libertad racional", y, finalmente, como "el medio que más eficazmente puede contribuir a la organización y regeneración de los pueblos americanos" (Cristi y Tagle, 2006: 35). La clave del problema a resolver se encontraba, en su opinión, en "el triunfo del individualismo", que había consagrado "los principios del egoísmo y del interés propio", con "consecuencias funestas para la sociedad" (*ibid.*: 34). Para Lastarria, entonces, como para tantos pensadores de su tiempo, el asociacionismo representaba un paradigma político diferente, que podía ayudar a reemplazar al vigente, expresión y alimento del autointerés y del individualismo.

Encontramos un testimonio muy similar en otra figura importante en la época, y esencial en la vida política peruana, el religioso González Vigil. Vigil también veía a las asociaciones como un medio óptimo para "promover y auxiliar los intereses generales", frente a un golpeado sistema institucional: no debía "aguardarse todo de los gobiernos". Por ello resultaba "absurdo que un gobierno mire mal las asociaciones [...] no hay razón para desacreditarlas o prohibirlas [...] querer que en gobiernos democráticos prescindan los ciudadanos de la política es un absurdo en el sistema [...] una extravagancia [...] inconcebible [...] debe impedirse que las asociaciones sean dominadas por el egoísmo" (González Vigil, 1948: 19 y ss.).

Como Montalvo o Lastarria, Vigil reconocía que la apuesta por esta forma diferente de pensar la vida pública, requería asentarse en una ciudadanía también renovada y motivada de otra forma. Advertía bien, de todos modos, el impacto que podían tener las mismas asociaciones en ese cambio, al constituirse en un factor decisivo en la formación endógena de rasgos de carácter nuevos: las "asociaciones particulares" –decía Vigil– "de contado experimentan una ventaja [...] y es que los asociados adquieren relaciones, se conocen, se tratan, se aman" (*ibid.*).

4
Los límites del pasado constitucional sobre el nuevo constitucionalismo

Discutir el pasado

Pocas cuestiones fueron más importantes, en el debate público latinoamericano posterior a la independencia, que la batalla sobre el lugar, el peso y la interpretación del pasado. El pasado fue la obsesión de aquel presente, de los modos más diversos. Para muchos, se trataba de dejar atrás el legado opresivo de la Colonia, "arrancando de raíz" sus influencias. Para otros, lo que se pretendía era reivindicar el pasado propio, frente a las influencias foráneas. Para otros más, el pasado debía ser reivindicado, pero no necesariamente el propio, sino el más exitoso: viniera de donde viniese. Casi todos los participantes de este debate, por lo demás, se empeñaban en mostrar las continuidades existentes entre sus propuestas de ahora, y las mejores tradiciones conocidas. Y además, confrontaban de todos los modos posibles, en torno a las maneras de interpretar ese pasado: el valor de la vieja organización colonial, los méritos y amenazas que prometía el ejemplo de la Revolución Francesa, los desarrollos institucionales que se habían dado en los países vecinos, y el significado, determinante o no, de la propia historia.

En las páginas que siguen vamos a explorar varios de los debates más significativos surgidos durante el siglo XIX en la región en torno a los legados constitucionales existentes. En ellos veremos involucrados a muchos de entre los pensadores significativos de la región. Las discusiones que vamos a examinar refieren a cuatro cuestiones fundamentales: la identificación del pasado sobre el que se discute, la descripción de ese pasado, la evaluación del mismo, y las proposiciones acerca de cómo actuar en relación con dicho legado. Como veremos, todas esas discusiones están profundamente marcadas por consideraciones normativas.

Identificar el pasado

Desde el mismo momento en que comenzó a discutirse sobre la necesidad de organizar el sistema legal poscolonial, se desató en toda la región una discusión importante, referida a los modos de lidiar con el legado del derecho existente. Salvo contadísimas excepciones, toda la clase política local pretendió reivindicar, entonces, de un modo u otro, al pasado en común, y mostrar que las reformas institucionales que proponían eran respetuosas de la historia compartida, y encajaban con ellas. Todos pretendían demostrar que la propia versión de la historia nacional representaba la mejor reconstrucción del propio derecho. Sin embargo, toda reivindicación del pasado es problemática, dado que las tradiciones de cualquier país se alimentan de acontecimientos diversos, muchas veces contradictorios entre sí, y abiertos a una gran cantidad de interpretaciones, también contradictorias entre sí. Dicha sola circunstancia explica dos aspectos cruciales de la problemática: por un lado, el hecho de que todos tienden a ver con simpatía ese recurso al pasado, y por otro el hecho del fundamental desacuerdo que se registra siempre, acerca de cómo pensar ese pasado.[1]

A continuación vamos a examinar dos ejemplos significativos sobre los permanentes usos y abusos del pasado en la disputa política latinoamericana. La primera ilustración nos lleva a la polémica Alberdi-Sarmiento, en la Argentina, y la segunda ilustración vendrá a partir de los trabajos de Simón Bolívar. Todos ellos se vieron involucrados en discusiones en torno al pasado, todos defendieron la importancia de recuperar ciertas tradicio-

1 Este punto resultó un aspecto central del debate que enfrentara a los británicos Edmund Burke y Thomas Paine. La polémica entre ellos –que giró en torno a la crítica que Paine hiciera, en su trabajo *Common Sense,* frente a las críticas presentadas por Burke contra la Revolución Francesa, en sus *Reflections on the Revolution in France*– fue, entre varias cosas, y de modo decisivo, una pelea por cómo leer y reconstruir el pasado. En palabras de Paine: "El error de aquellos que razonan a través de precedentes que toman de la antigüedad, respetando a los derechos del hombre, es que no van suficientemente atrás en la antigüedad. No van tan lejos como corresponde que vayan. Se detienen en alguna etapa intermedia de cientos o miles de años, y toman lo que era hecho entonces, como una regla para el presente. Pero esta no es ninguna autoridad. Si nos vamos todavía más lejos, en la antigüedad, podremos encontrar una opinión y una práctica prevalecientes, directamente contrarias a las que se citan; y si la antigüedad tiene que convertirse en la autoridad, mil autoridades semejantes pueden producirse, contradiciéndose sucesivamente, unas con otras" (Paine, 1987: 215).

nes políticas, y a la vez parecieron repudiar otras tradiciones alternativas. Sin embargo, todos estos pensadores disienten en torno a cuáles tradiciones debían ser recuperadas, y cuáles debían ser rechazadas.

La polémica Alberdi-Sarmiento: ¿tradiciones locales o ejemplos exitosos del extranjero?

Un ejemplo posible de estos desacuerdos en torno a cuál era el pasado reivindicado –el pasado a recuperar– puede encontrarse en la famosa polémica que se desatara entre el publicista argentino Juan Bautista Alberdi, y el por entonces presidente de la Nación, Domingo Faustino Sarmiento. Alberdi y Sarmiento podían coincidir en cantidad de cuestiones fundamentales, incluyendo la crítica al presente institucional de su país, la confianza en el cambio institucional, la convicción de que el pasado ofrecía claves de enorme importancia para modificar el presente. Sin embargo, a la hora de definir cuál era el pasado reivindicado, Alberdi y Sarmiento disentían agriamente. Alberdi, con astucia y sutiles reservas, proponía encontrar las llaves del cambio en el rico pasado local y, de ser necesario, en las experiencias más próximas a las del propio país –como la experiencia de Chile, su ejemplo preferido–. Sarmiento, en cambio, proponía directamente ignorar los antecedentes locales, a los que consideraba vagos e insignificantes "como caracteres trazados en la arena". Sugería, en cambio, mirar al pasado, pero el ofrecido por aquellas experiencias internacionales exitosas: aquellas que habían "recibido la sanción del tiempo".

La discusión entre ambos pensadores fue áspera, y se desató con fuerza en momentos de profunda reorganización constitucional, esto es, luego del triunfo del general Urquiza frente a Juan Manuel de Rosas, y en los albores de la creación de la nueva y decisiva Constitución argentina.

La polémica en cuestión tuvo su centro en cinco extensas cartas, por parte de cada uno de ellos: las cinco *cartas quillotanas,* escritas por Alberdi desde Quillota entre enero y febrero de 1853, y las cinco cartas de réplica producidas por Sarmiento, que tituló como *Las ciento y una*.

La polémica aparece marcada por duros agravios personales. Sarmiento, dueño de una pluma extraordinariamente vital y apasionada, y de la misma edad que Alberdi, no pierde ocasión de criticar a este por su postura académica, superior y distante, en momentos en donde tantos otros ponían su cuerpo en el campo de batalla (el propio Sarmiento había sido nombrado por Urquiza como "Boletinero del Ejército Grande").

Alberdi, mientras tanto, asumía una actitud aparentemente más equilibrada, procuraba entrar en la discusión "desde arriba", y daba permanentes

muestras de su vocación por eludir la batalla personalizada que proponía Sarmiento. Sin embargo, al mismo tiempo se ocupaba de humillar sutilmente a este, a sabiendas de cuánto lo afectaba el no haber conseguido el tipo de formación superior y universitaria que él sí había conseguido.

Los temas que recorren la polémica son variados. Sin embargo, y para lo que nos interesa, resalta la discusión que se dio entre ellos en relación con el vínculo del derecho local con el extranjero y, muy particularmente, con la pertinencia de "importar" instituciones probadamente exitosas en el exterior para su directa utilización en el ámbito local. Sarmiento radicaliza su posición en esta cuestión, declarándose favorable a emular el constitucionalismo norteamericano en todo sentido. Con esta afirmación, Sarmiento desafía de manera directa la perspectiva de Alberdi, cuya influencia creciente en la política nacional el propio Sarmiento reconoce con desagrado (Alberdi había enviado su propuesta constitucional –las *Bases*– al triunfante general Urquiza, y había ganado rápidamente una cálida recepción y un amplio reconocimiento entre la élite dominante).

En sus *Comentarios a la Constitución,* escritos luego del dictado de la Constitución argentina de 1853, Sarmiento lleva a cabo una tarea de minuciosa comparación entre el texto argentino y el norteamericano, guiado muy especialmente por los propios comentarios que hiciera el jurista Joseph Story a la Constitución de los Estados Unidos. Sarmiento describe a esta como una Constitución "ya discutida, ya fijada, ya probada": una Constitución modelo, que "ha recibido la sanción del tiempo, y en su transcurso, pasado por la criba del examen cada una de sus frases, cada una de sus cláusulas, cada una de sus palabras" (Sarmiento, 1926: 4).

Fascinado frente al ejemplo proveniente de los Estados Unidos, Sarmiento extrema su posición y sostiene, provocativamente, que no hay antecedentes reales de peso en el derecho local (ellos "se han borrado de la memoria de los pueblos, como caracteres trazados en la arena").[2] El único ejemplo digno por seguir, entonces, es el norteamericano, que merece ser trasplantado directamente, por su carácter comprobadamente exitoso. En sus palabras:

2 Dijo Sarmiento: "El derecho público nacional o federativo, carece totalmente de antecedentes históricos vivaces entre nosotros; que su aparición data de la Constitución de 1853 [...] puede decirse con verdad, que la República Argentina no tiene un solo antecedente histórico vivaz en materia de derecho público nacional [...]. Los diversos ensayos de constitución nacional que se intentaron, los principios de gobierno escritos en el papel, nunca llegaron a ejercer influencia en la opinión, ni convertirse en fuerzas vivas" (Pérez Guilhou, 1989: 41).

> Existe para los pueblos libres un evangelio político, una moral política, principios fijos que tienen el carácter de dogma, los cuales si bien pueden modificarse en su aplicación, no es posible alterar en su esencia [...] siendo hasta el presente, el gobierno democrático de los Estados Unidos, el último resultado de la lógica humana [...] hay tanta presunción como ignorancia el pretender innovar en materia de derecho constitucional desconociendo las leyes dadas por la experiencia, las verdades aceptadas por la conciencia del género humano (Pérez Guilhou, 1989: 46).

Ningún sentido tenía, para él, "invocar nosotros el capcioso pretexto de la originalidad o de las especificidades nacionales, porque la verdad es una, y sus aplicaciones sólo tienen autoridad cuando cuentan con la sanción del éxito" (*ibid.*: 46). Explicitando y resumiendo su filosofía en la materia, Sarmiento sostuvo entonces que "los pueblos deben adaptarse a la forma de gobierno, y no la forma de gobierno a la aptitud de los pueblos" (Sarmiento, 1926: 29). El ejercicio propuesto era racional-deductivo, muy distinto al que defendería, contra él, Alberdi; un análisis que pretendía estar anclado en lo más propio de la historia nacional.

En su *Examen sobre la Constitución argentina de 1853*, Alberdi le responde que "para falsear y bastardear la Constitución nacional [...] no hay sino que comentarla con los comentarios de la Constitución de los Estados Unidos". Ve allí "un comentario y [...] un ataque a la Constitución" y aconseja entonces "no dejar nacer la costumbre de arruinar la ley so pretexto de explicarla" (Alberdi, 1886: 149). Dice que Sarmiento se basa en los trabajos de Story y de Blackstone, pero que "esos sabios fueron comentadores, porque conocían la ciencia del derecho que comentaban" (*ibid.*: 150), y lo critica por el modo en que deja de lado los antecedentes nacionales a la hora de pensar la Constitución: "Ni la historia colonial, ni los trabajos constitucionales del nuevo régimen, ni los escritos preparatorios de los publicistas, ni las discusiones y motivos del legislador argentino, encuentran cabida en su sistema de jurisprudencia constitucional, que se reduce a la autoridad estricta, seca y pura de los Estados Unidos" (*ibid.*: 153). En ese sentido –lo acusa– dice que Sarmiento no hizo como Story, sino que puso "a un lado la vida anterior de la República Argentina; se apodera del texto desnudo y seco de su Constitución [...] lo sacude [...] de sus antecedentes argentinos, y emprende su comentario sin más auxilio que el comentario de la Constitución de Estados Unidos" (*ibid.*: 154).

Además, desafiando el espíritu comparativo de Sarmiento, Alberdi sostiene que la comparación con el caso vecino de Chile resulta mucho más promisoria que la comparación con Estados Unidos. Ello así porque,

como Alberdi sostiene, el sistema legal argentino "mil veces más se asemeja al de Chile que al de Estados Unidos" y señala (pensando, en particular, en la organización política del texto constitucional argentino) que "debía preferirse la imitación de lo que era más análogo y adaptable a nuestra condición de ex colonia española y de habitantes de la América del Sur" (*ibid*.: 157).[3] Influido por el historicismo francés, por los escritos de Guizot y sobre todo de Savigny, a quien conociera a través del estudio de Lemminier, Alberdi rechazaba la idea de que se pudiera importar un constitucionalismo tan "ajeno" a las tradiciones locales (Terán, 2005). El buen constitucionalismo, por el contrario, era el que resultaba capaz de reconocer las propias realidades del poder local. Como dijera en el *Prefacio* al *Fragmento preliminar al estudio del derecho,* "el hombre redacta, no crea la ley" (*ibid*.: xxvii). Y también: "El poder es hijo de los acontecimientos; la constitución no lo crea sino que consagra y adopta" (Barros, 1997: 293). Se trataba entonces de pensar al derecho como un "fenómeno vivo", de llegar al conocimiento del "espíritu de la ley", saber de dónde surgen esas leyes, cuál es su misión, hacia dónde conducen. Para Alberdi, la ciencia del derecho debía volverse experimental –como la física– separándose de las ideas y doctrinas abstractas. Estaba en juego, entonces, una operación de indagación histórica que muchos encontraron, con razón, como excesivamente conservadora, en su implicación más inmediata, esto es, en la puesta del derecho al servicio de la justificación de lo existente.[4]

En definitiva, para Alberdi, el buen constitucionalismo requería del experimentalismo, del ensayo y error basado en el estudio de las costumbres y medios locales, más que la reverencia frente a "teoremas" ajenos, provenientes de experiencias exitosas, pero incomparables con la propia. Como escribiera en el diario chileno *El Comercio de Valparaíso* el 4 de julio de 1848:

3 Se refiere entonces a un gobierno "fuerte, como el de Chile, republicano en la forma y casi monárquico en el fondo, central como en dos siglos, hasta donde lo permitía el individualismo provincial" (*ibid*.).

4 Pérez Guilhou indaga este tipo de críticas provenientes del propio Sarmiento: "Uno de los argumentos que más usará será el de hacerlo aparecer también como un ideólogo equivocado que copia el doctrinarismo francés de Guizot quien a fuerza de enseñar que la constitución debe adaptarse a los pueblos sirvió para justificar la monarquía francesa de 1830-1848. El otro argumento es que tal aceptación de los elementos propios sirve nada más que para consagrar despotismo como el de Rosas" (Pérez Guilhou, 1989: 49).

> El estado constitucional requerido en Sudamérica no es el estudio de las Constituciones escritas de otros países, sino el estudio de las cosas, de las costumbres, de los medios, de las capacidades que entren en la composición de estos pueblos, que no se parecen a otro alguno en sus antecedentes y condición. Este estudio es experimental y debe hacerse sobre el apoyo de la observación de la vida y de la sociedad sudamericana. Debe ser más práctico que especulativo. Su resultado debe ser más bien un tacto, un instinto de gobierno, que una doctrina científica, por ahora. Ese tacto, ese instinto, deben ser la guía del legislador y del publicista; los cuales deben guiarse por la luz de los hechos, no de los teoremas. El primer punto de Sudamérica en que nueva democracia se haya acercado a este resultado es Chile. Guiado más por la experiencia que por la abstracción, ha dado a su democracia una constitución, que ha asegurado su desarrollo pacífico y ordenado. Esta Constitución no se parece a ninguna otra [...]. Podría tal vez ser un bello punto de partida para el estudio de la democracia hispano-americana. Este estudio es hoy más oportuno que nunca, porque estos pueblos, después de haber sido víctimas del seductor ejemplo constitucional de los Estados Unidos, están expuestos a correr como juguetes tras el deslumbrador ejemplo de la nueva República Francesa; siempre tras lo inadecuado y en persecución del plagio, sin reparar que este delito tiene su castigo en la historia como en el derecho penal (Barros, 1997: 296).

Simón Bolívar: ¿cuáles son las tradiciones locales que se reivindican?

El de Bolívar es un caso muy relevante, que ilustra un fenómeno muy extendido en su tiempo, y que tiene que ver, finalmente, con la apelación al pasado propio para enfrentar la importación de instituciones foráneas. El problema habitual de esta postura residía en un hecho obvio, cual es que la discusión pública del momento –apenas después de la ruptura independentista– se encontraba inevitablemente inundada de idearios e influencias provenientes del extranjero. En otros términos, el catálogo o la reserva de las instituciones "propias" era naturalmente limitado, a la vez que abundaban las ideas, prácticas e instituciones que provenían, de un modo u otro, del extranjero. De allí que fuera tan habitual, entonces, que se repudiara la influencia de (ciertas) ideas provenientes del extranjero, en el nombre de otras propias que, inevitablemente, venían también marcadas por la influencia foránea.

En todo caso, el ejemplo de Bolívar nos va a ayudar a reconocer una modalidad fundamental adquirida por el debate político de la época, y que con-

sistía en la contraposición, hecha por los líderes locales, entre lo nacional y lo extranjero. Tales líderes locales (normalmente, de tendencias conservadoras) defendieron sus propias propuestas, entonces, acusando a sus críticos por el intento de importar soluciones o novedades ajenas a la *historia local, la sociología nacional, las costumbres asentadas, las tradiciones vigentes, los valores permanentes, las prácticas dominantes –ajenas a "lo real," la verdadera realidad del país–*. Tales criterios eran contrapuestos al reino de los *principios, abstracciones, propuestas racionalistas, elucubraciones teóricas, invenciones foráneas*, a las que se consideraba incapaces de echar raíces en el suelo nacional.

El ejemplo de Bolívar, en este caso, es ineludible. De modo inequívoco, Bolívar manifestó su desconfianza hacia los principios y teorías foráneas,[5] a la vez que enalteció "lo real" y "propio" frente a los ideales "abstractos" extranjeros.[6] En particular, Bolívar expresó la convicción de que era necesario un largo período de transición antes de poder consagrar los beneficios que podían asociarse con el derecho de afuera. En esta línea de pensamiento se inscribe su insistente repudio frente a los arreglos institucionales propuestos desde la experiencia europea; y claramente, y sobre todo, los provenientes de la experiencia revolucionaria francesa.[7] "No quieren monarquía, ni presidentes vitalicios, menos aún aristocracia, ¿por qué no se ahogan de una vez en el estrepitoso y alegre océano de la anarquía?", se preguntaba el Libertador.[8]

5 Esta desconfianza aparece permanentemente en los escritos y discursos bolivarianos, al menos –notablemente– desde que manifestara su profundo rechazo a la Constitución de 1811, y con ella, su obcecada resistencia a adoptar instituciones "importadas".

6 "Es preciso –sostuvo Bolívar, en el 'Manifiesto de Cartagena'– que el Gobierno se identifique, por decirlo así, al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean" (Bolívar, 1976: 12). Esta petición de realismo, en principio razonable, aparecía cada vez que Bolívar debía pronunciarse acerca de la validez de prácticas y propuestas democráticas. Así, nuevamente, y por ejemplo, en su *Carta de Jamaica*, sostiene que "los acontecimientos [...] nos han probado que las instituciones perfectamente representativas no son adecuadas a nuestro carácter, costumbres y luces actuales" (*ibid*.: 67).

7 "¿Se puede concebir que un pueblo recientemente liberado –se preguntaba Bolívar, en su *Carta de Jamaica*– se lance a la esfera de la libertad sin que, como Ícaro, se le deshagan las alas y recaiga en el abismo?" Y en el mismo escrito afirmaba: "En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina. Desgraciadamente estas cualidades parecen estar muy distantes de nosotros en el grado que se requiere" (*ibid*.: 67).

8 Citado en Heise González (1978: 149).

Ahora bien, como no podía ser de otro modo, la prédica encendida de Bolívar en contra de las abstracciones importadas desde territorios extraños y ajenos se contradecía con su propio programa constitucional que, inequívocamente, encontraba inspiración en modelos foráneos, aunque de distinto tipo de los criticados.

En efecto, en una temprana etapa de su biografía como constitucionalista, Bolívar aparecía decididamente influido por el modelo de la Corona Británica, con autoridad concentrada, vitalicia y poderosa, y legisladores representativos de las élites influyentes. Dicha influencia se advierte, por caso, en su célebre *Carta de Jamaica*, de 1815, en donde el Libertador hizo referencia al modo en que debía comenzar a organizarse el esquema político en América Latina. Siguiendo el ejemplo de Gran Bretaña, Bolívar sugirió entonces la adopción de un Ejecutivo fuerte y estable y un Senado hereditario. El Poder Legislativo propuesto aparecía dividido en dos Cámaras: la primera, compuesta por representantes, como en las Legislaturas modernas, y la segunda formada por los hombres que habían combatido por la independencia y sus descendientes. Bolívar consideraba que esta élite debía recibir una educación especial, orientada a capacitarlos para la tarea que se les imponía (Belaúnde, 1967: 178).

Cinco años después, en 1819, cuando presentó su famoso *Discurso de Angostura*, la influencia del modelo inglés sobre Bolívar seguía siendo intensa. En dicha ocasión, el Libertador propuso apoyar al presidente con un Senado hereditario diseñado a la luz de la Cámara de los Lores inglesa. Mientras tanto, el poder político de la nación debía concentrarse fundamentalmente en el Poder Ejecutivo. "Nada es tan peligroso con respecto al pueblo –decía Bolívar en el Congreso de Angostura– como la debilidad del Ejecutivo." En honor de dicho ideal, Bolívar no solo diseñó un Ejecutivo todopoderoso, sino que además, notablemente, pidió para el mismo tanto la *perpetuidad* en el cargo, como la *irresponsabilidad* en el ejercicio de sus funciones: esto es, que el presidente no pudiera ser sometido a juicio en razón de acciones o decisiones tomadas durante su gobierno.

En 1826, de todos modos, Bolívar aparecía mucho más claramente influido por el ejemplo francés y, más precisamente, por la Constitución consular francesa. Emulando el modelo napoleónico, se entiende que Bolívar se decantara, en este caso, por un Poder Ejecutivo que se mantenía en el cargo de por vida, y que tenía el derecho de nombrar a su sucesor. En su mensaje ante el Congreso de Bolivia, en mayo de 1826, Bolívar pronunció una de sus alocuciones más gráficas acerca de cuáles eran sus pretensiones y expectativas en torno a este poder. En un párrafo que se tornaría célebre, Bolívar afirmó que:

> El Presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución, como el sol que, firme en su centro, da vida al Universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua; porque en los sistemas sin jerarquías se necesita más que en otros un punto fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos: los hombres y las cosas. *Dadme un punto fijo*, decía un antiguo, y *moveré el mundo*. Para Bolivia, este punto es el Presidente vitalicio. En él estriba todo nuestro orden (Bolívar, 1976: 233).

En dicha Constitución Bolívar incorporó también un cuarto poder, el Poder Electoral, tomado de las Constituciones Napoleónicas de los años VIII y X, la Constitución de Cádiz, y la Constitución peruana de 1823 (Belaúnde, 1967: 237). Este nuevo poder se encargaba de la determinación de la calificación de los electores; y de presentar los candidatos para los principales cargos públicos.[9]

Finalmente, lo que parecía estar en juego, en el razonamiento bolivariano, no era una disputa contra la importación de ideas, ni contra la inspiración que pudieran proveer determinados modelos constitucionales extranjeros, sino el enfrentamiento con *cierto tipo* de influencias institucionales. En su caso, la gran *bête noire* a combatir era el radicalismo originado en la Revolución Francesa, que Bolívar había llegado a temer a partir del cercano ejemplo de la sangrienta revolución "negra" haitiana, de 1791, y que había creído entrever en la insurrección proespañola que encabezara Juan Boves en Venezuela.

En efecto, la crítica al pensamiento revolucionario francés es una constante en la vida y obra de Bolívar. En su *Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño*, o *Manifiesto de Cartagena*, escrito en diciembre de 1812, Bolívar dedicó largos párrafos a criticar la pretensión de basar las nuevas instituciones en las enseñanzas de los filósofos revolucionarios. En su opinión, los revolucionarios latinoamericanos no tenían nada que aprender de esos ejemplos: "tuvimos filósofos por jefes, filantropía por legislación, dialéctica por táctica, y sofistas por soldados". También se ocupó de criticar "las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo, rompe los pactos sociales y constituye a las naciones en anarquía" (Bolí-

9 Teóricamente, dicho órgano podía ser visto como una forma de delegar en el pueblo la principal carga electoral, pero lo cierto es que el acceso al mismo quedaba limitado por la exigencia de condiciones económicas y educacionales.

var, 1976: 9). En línea similar, en su *Carta de Jamaica* se manifestó también en contra del federalismo, al que consideraba un sistema "demasiado perfecto", demandante de "virtudes y talentos políticos superiores a los nuestros" (*ibid*.: 69) En el Congreso de Angostura, en 1819, proclamó la necesidad de moderar "el ímpetu de las pretensiones excesivas". "Teorías abstractas –decía– son las que producen la perniciosa idea de una libertad ilimitada" (*ibid*.: 120).

Es interesante recordar, sin embargo, que este movimiento teórico que hiciera Bolívar, en su crítica a las "máximas exageradas" y "teorías abstractas" –máximas y teorías relacionadas inequívocamente con la Declaración de los Derechos del Hombre francesa– fue propio de casi toda la generación de políticos y juristas conservadores americanos, en todo rincón del continente. Es decir, una y otra vez, el conservadurismo americano insistió con su repudio a las ideas desafiantes que venían del exterior, pero pensando no en cualquier teoría foránea, sino en algunas concretas, simbolizadas entonces en el ideario de la Revolución Francesa.[10] En otros términos, el fuerte repudio a lo foráneo resultó compatible con la reivindicación de toda otra línea de literatura, y toda otra galería de intelectuales vinculados a una tradición de pensamiento nacionalista-localista.[11] Finalmente, ocurría lo obvio: había demasiado poco espacio para el pleno rechazo de las creaciones provenientes del derecho importado. Resultaba muy difícil encontrar, proponer y discutir sobre instituciones políticas de espaldas a discusiones idénticas que se habían dado, poco tiempo atrás, en el extranjero; el derecho local vigente ya estaba radicalmente marcado por ese derecho proveniente de afuera.

10 El pensamiento revolucionario francés era el epítome, en su momento, de un modo de pensar considerado amenazador y disolvente: un camino seguro hacia el conflicto y la anarquía. Como dijera el caudillo argentino Juan Manuel de Rosas, se trataba de la ideología que "ha incitado los ánimos, puesto en choque los intereses particulares, propagando la inmoralidad y la intriga, y fraccionando en bando de tal modo la sociedad, que no ha dejado casi reliquias de ningún vínculo, extendiéndose su furor a romper hasta el más sagrado de todos y el único que podría servir para restablecer los demás, cual es el de la religión" (Romero, 1970: 74).

11 Así como, para el caso de Bolívar, las influencias foráneas más importantes eran las que llegaban desde el constitucionalismo inglés o el napoleónico, para muchos otros de los que repudiaban el ejemplo francés, los ejemplos provenían del conservadurismo europeo, incluyendo, especialmente, los trabajos de Edmund Burke, Joseph De Maistre, o Juan Donoso Cortés. De modo especial, debe destacarse la influencia ideológica de los jesuitas, de extendida y decisiva influencia en toda la región americana.

Describir el pasado

Una vez identificado el pasado del cual se pretende hablar, aparece una segunda y crucial disputa, relacionada con los modos en que se describe ese pasado. En principio, pareciera que nos enfrentamos, otra vez, con una pregunta no controversial: simplemente necesitamos una descripción adecuada del objeto en cuestión. Sin embargo, la tarea revela enseguida su carácter enormemente controversial, ya que la descripción del pasado requiere la selección de hechos y figuras, así como de rasgos y expresiones particulares de dichos hechos y figuras. Para describir el pasado necesitamos, ante todo, tomar una decisión acerca de las características que consideramos relevantes y esenciales. Por lo demás, y lo que resulta más importante, la tarea en juego –la de describir un evento histórico de relevancia– es objetivamente difícil, dado que requiere y supone el acuerdo sobre conexiones causales complejas, en todo caso controvertibles: ¿es que la firma del tratado X "produjo" la revuelta Z? ¿Acaso el dictado del documento Y fue "responsable" de la debilidad que sobrevino en la sociedad S? ¿Es que la llegada del caudillo C "determinó" la unidad de los habitantes del país P? Dar una respuesta afirmativa o negativa a cualquiera de tales interrogantes implica comprometerse con teorías causales de casi imposible dilucidación pero, sin embargo, a cada paso que damos, en nuestros juicios sobre el pasado, volvemos a dar por sentada la fortaleza y el carácter decisivo de ciertas conexiones causales. Lo que es más importante, el discurso público habitual –el discurso político de hoy, como el de entonces– apela permanentemente a tales conexiones, que además parecen tener un peso enorme en la tarea de persuadir a los demás, acerca del valor de lo que expresamos.

En la historia americana, uno de los primeros y más notables ejemplos en este sentido es el que nos presenta Simón Bolívar, en su análisis de la Constitución venezolana de 1811 (pionera en América Latina, y caracterizada por su lenguaje rousseauniano y su marcado antipresidencialismo). Bolívar fue, desde el comienzo, un acérrimo opositor del documento, asociándolo directamente con las inmediatas calamidades que habían afectado a Venezuela desde la independencia. Fue así que pudo sostener que "entre las causas que han producido la caída de Venezuela debe colocarse en primer lugar la naturaleza de su Constitución que [...] era tan contraria a sus intereses como favorable a la de sus contrarios" (Bolívar, 1976: 14). Claramente, la declaración era exagerada: la Constitución no se hallaba aún en vigencia en ese momento, y las desgracias del país poco tenían que ver con el derecho vigente. De todas maneras, el ejemplo resulta interesante

porque ilustra el rol de ciertas reconstrucciones del pasado (y por tanto de cierta reconstrucción de ciertas conexiones causales) en disputas políticas concretas (Bolívar quería defender su convicción de que la única salida institucional posible, para ese momento, era una que se afirmase en la concentración de poderes).

De modo similar, puede destacarse la controversia que se suscitara en México en torno a la Constitución liberal de 1824. La Constitución, una vez más, tuvo una vida breve, pero jugó un rol muy significativo en las discusiones acerca de la política presente y futura. El jurista conservador Lucas Alamán, por caso, dedicó cinco tomos –en sus famosas *Disertaciones*– para discutir el pasado reciente y lejano, y para demostrar el enorme impacto ejercido por la historia sobre el presente. La Constitución de 1824 representó entonces un blanco predilecto de sus ataques: contra lo que pensaba buena parte de la clase dirigente de la época, Alamán atribuyó a dicha Constitución la generación de los males y las inestabilidades que habían seguido a su dictado. Se preguntaba Alamán: "¿Cuáles han podido ser las causas que han producido este estado permanente de inquietudes, esas revoluciones continuas?". Su respuesta era inequívoca: la Constitución del 24 había derrocado el orden de cosas formado en trescientos años, inaugurando un período de confusión legal (Noriega, 1972: 351-352). Otra vez, en este caso, nos encontramos con que una Constitución liberal, en cierto modo prestigiosa, suscita el repudio de parte de la dirigencia conservadora más influyente de la época, que enfática y laboriosamente intenta presentar al documento como origen y causa principal de todas las desgracias nacionales. En otras palabras, Alamán empeña buena parte de sus energías intelectuales en denunciar la Constitución liberal y proponer así una nueva manera de leer el pasado, de reconstruir la historia legal del país. Este era, en efecto, el principal objetivo del esfuerzo monumental contenido en los cinco tomos de la obra mentada: demostrar que la herencia liberal del país no era una herencia que debía ser recuperada ni emulada sino que, por el contrario, requería reacción y repudio.

Y luego tenemos casos inversos, de Constituciones conservadoras de algún modo bien reputadas, frente a las cuales la dirigencia liberal hace denodados esfuerzos para dejar en claro su carácter pernicioso, y así la necesidad y urgencia de su reforma. Aquí, hay un caso particular que resalta, por su impacto, por su influencia, cual es el relacionado con la Constitución chilena de 1833. Conviene recordar que la Constitución de 1833 se había convertido en modelo a imitar en América Latina, en tanto símbolo de la estabilidad legal: no hubo caso en la región de una Constitución que estuviera vigente por tanto tiempo, a la vez que acompañada

por una ordenada sucesión de presidencias organizadas conforme a lo establecido por el derecho. El ejemplo constitucional de Chile sugería, para muchos, que la estabilidad era posible con la adopción de las herramientas legales correctas.

El hecho es que, al menos desde mediados de siglo XIX, algunos de los más lúcidos intelectuales y constitucionalistas chilenos, comenzaron a denostar el modelo de la Constitución de 1833, principalmente en aquella faceta que era más encomiada por sus sostenedores, es decir, su funcionalidad para el logro de la paz y la armonía sociales. Tal fue el caso de José Victorino Lastarria, quien se transformaría en el más importante crítico de la Constitución de 1833. Para él, la Constitución había fracasado en una diversidad de aspectos, pero también, centralmente, en aquel que más enorgullecía a sus defensores, es decir, el relacionado con su poder pacificador. Decía Lastarria:

> ¿Esa política ha conseguido acaso el gran objeto que se propuso su código de asegurar para siempre el orden y la tranquilidad, poniendo fin a las revoluciones y disturbios y haciendo efectiva la libertad nacional? [...] por lo que toca a nosotros, contemporáneos y adversarios francos de esa política, pero no apasionados por intereses de partido, tenemos que responder negativamente a aquella pregunta, apoyando nuestro juicio en los hechos. Allí están, en la época de la preponderancia de esa política, los innumerables motines y conspiraciones sobre que se han levantado procesos judiciales, las sangrientas conspiraciones, revoluciones y batallas de 1837, de 1850 y de 1851; y por fin los diez años, un mes y cuatro días que han durado los diversos períodos en que la república ha estado bajo el peso de los estados de sitios y de las facultades extraordinarias contra las personas, para demostrarnos que ni las revoluciones y disturbios han cesado, ni se ha asegurado el orden de los tan decantados largos años de paz que se atribuyen a la Constitución, sino que antes bien ha sido necesario gobernar sin ella y sacrificar la libertad nacional para perpetuar tan errónea política [...]. ¡Tan cierto es que la política restrictiva o absolutista no puede conservar el orden, porque ella en sí misma es un desorden y subversión sistemática de la justicia, única base posible de la tranquilidad y del progreso de las sociedades humanas! ¿Habrían sido más numerosos esos disturbios y más terrible la anarquía, si no se hubiesen empleado esa política y ese régimen extraordinario durante esos largos períodos que suman ciento veintiún meses y cuatro días? Seguramente que no, puesto que una política [...] liberal, y el imperio de las leyes son las mejores áncoras del orden y las

> más sólidas garantías de seguridad y de tranquilidad (Lastarria, 1906: vol. 1, 215-216).[12]

Notablemente, lo mismo que sostuviera Lastarria sería lo que propondría Justo Arteaga Alemparte, sobre el texto de 1833: "Todos los trastornos y borrascas por que Chile ha pasado durante el imperio de la Constitución de 1833, son la obra de esa Constitución". Para Arteaga, las causas de la estabilidad de Chile residían, en cambio, "en el carácter y en las necesidades de sus habitantes, en las condiciones de su suelo, no en la Constitución de 33 [sin la cual] habríamos tenido menos trastornos y más progreso" (Arteaga Alemparte, 1870: 28-29). Y luego: "La Constitución ha sabido provocar el trastorno; no ha sabido prevenirlo ni vencerlo. Colocar sobre sus sienes los laureles de la victoria es una usurpación y una injusticia" (*ibid.*: 31).[13]

12 Se sostuvo al respecto que "fracasada la iniciativa de plantear una enmienda constitucional, Lastarria inició su labor de crítica despiadada contra el régimen político imperante, comentando la Carta a la luz de las doctrinas políticas y de los episodios de la historia de las instituciones nacionales. En 1856 daba a los moldes su obra *La Constitución Política de la República de Chile comentada*, en la que caracterizaba sus propósitos políticos como expresión del ideal conservador, y hacía la crítica de sus disposiciones. La ineficacia de sus finalidades resultaba, en su opinión, evidente, considerando el gran número de conspiraciones, revoluciones y motines que habían sacudido al país desde 1837, y de aquí que preconizaran la necesidad de buscar la estabilidad política en el respeto a las instituciones y la protección del individuo en la justicia y el derecho" (Donoso, 1946: 448).

13 Sostenía Alemparte, como ya vimos, todos los problemas que afectaban a Chile se remontaban a la Constitución de 1833. Si la Constitución afectaba más de lo que favorecía la paz y la tranquilidad políticas del país, la causa de la estabilidad debía buscarse en otra parte. Para Arteaga Alemparte, las causas de dicha estabilidad política chilena, en todo caso, se hallaban en factores extraconstitucionales, tales como "el carácter" y "las necesidades" de sus habitantes; o las "condiciones de su suelo" (*ibid.*: 20, 30). La Constitución, mientras tanto, tendía a fugarse "en los primeros disparos al molino del estado de sitio" (*ibid.*: 30-31). El estado de sitio era la única respuesta que sabía dar la Constitución. Como Lastarria, la respuesta de Arteaga Alemparte era todavía más poderosa. No se trataba solo del fracaso de la solución ofrecida por la Constitución de 1833, sino de la incapacidad de todas las salidas autoritarias para lograr su cometido. Sostenía entonces: "Ha habido autoritarismo, constituciones fuertes, gobiernos despiadados en todos los países sudamericanos". Y frente a ello, se preguntaba: "¿Se han constituido por eso mejor que nosotros?". "No señores" –respondía–. "No es la represión la que constituye" (*ibid.*: 33). Por ello es que resultaba necesario "constituir la ponderación de los poderes, la igualdad entre la libertad y la autoridad, el régimen representativo, el país reunido y gobernado realmente por medio de sus mandatarios" (*ibid.*: 37).

Todos estos ejemplos, en definitiva, apuntan a lo mismo: la radical disputa política existente en toda América en torno al impacto del constitucionalismo en las sociedades ahora independientes. La creación de las nuevas instituciones requería zanjar una discusión acerca del pasado, o al menos prevalecer en ella, demostrándole al rival, y a quienes lo siguieran, la necesidad de cambiar de postura sobre los disputados hechos del pasado.

Evaluar el pasado

Analíticamente, corresponde distinguir entre los aspectos descriptivos y evaluativos de un cierto fenómeno. Aquí concentraremos nuestro análisis en los conflictos generados a partir de evaluaciones diferentes de los mismos hechos. Sin embargo, en el transcurso de dicho análisis resultará claro lo que ya hemos sugerido en páginas anteriores, esto es, el estrecho vínculo que suele existir entre ambas etapas; del mismo modo en que todo recorte y relato acerca de un cierto hecho se encuentra teñido por nuestras previas evaluaciones en torno al mismo.

Sin ninguna duda, a la hora de evaluar modelos foráneos, pocas discusiones teóricas alcanzaron tanta fuerza e importancia como las referidas a la posible introducción del ideario y las instituciones asociadas con la Revolución Francesa. Fueron muchos los datos que contribuyeron a darle centralidad a la discusión sobre los sucesos de Francia: la profusa circulación e impacto alcanzados por los textos revolucionarios franceses en tiempos en que empezaban a ponerse en cuestión los lazos coloniales, la extraordinaria relevancia internacional alcanzada por la Declaración de los Derechos francesa, los numerosos levantamientos populares y armados (tanto procoloniales como anticoloniales) que invocaban también los valores de la igualdad y la fraternidad, y, finalmente, la cantidad de figuras públicas americanas que entraron en directo contacto con la intelectualidad francesa, o se comprometieron y tomaron parte, de un modo u otro, en la política francesa.

Como suele ocurrir, sin embargo, la evaluación de la experiencia francesa se abría a las posibilidades más diversas. Para muchos americanos, la Revolución Francesa simbolizaba la lucha por la emancipación y la libertad, y los textos producidos por su clase intelectual representaban una lectura necesaria y urgente en momentos en que en América también se ponían en cuestión las viejas estructuras. Para muchos otros, en cambio, la Revolución Francesa era símbolo del *jacobinismo,* el *terror,* las pasiones

desatadas, las masas desbocadas subvirtiendo el orden tradicional. Finalmente, ambas lecturas eran posibles y razonables.

Si la primera de tales lecturas –la que reivindicaba el carácter emancipatorio de la Revolución Francesa– resultó de vital importancia en el momento de las revoluciones independentistas americanas (pensamos, por caso, en ejemplos como los de Mariano Moreno o Bernardo de Monteagudo), la segunda ganó valor especial luego de producida la independencia. Entonces, las nuevas autoridades se preocuparon por contener la influencia de lo que veían como las fuerzas amenazantes –jacobinas– desatadas luego de la revolución. De allí la tremenda presencia que ganaría la retórica antifrancesa, al menos dentro del discurso conservador.

Podemos comenzar nuestro análisis con las siguientes palabras del líder conservador colombiano Sergio Arboleda: "Todos los incidentes de nuestra revolución han tenido un solo principio y por lo tanto una misma tendencia: el principio, la idea anticatólica de la revolución francesa; y la tendencia, destruir el sentimiento moral en la masa de nuestros pueblos" (Rodríguez Albarracín, 1988: 278).

Algo muy similar decían los principales ideólogos de la Constitución colombiana de 1843 –considerada la más conservadora de la historia nacional–, Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro. Ospina, en particular, expuso las bases de su pensamiento en un mensaje que pronunció frente al Congreso Nacional, en 1842, en donde examinó la historia reciente del país. Allí, acusó de la crisis nacional a las "doctrinas políticas de los filósofos franceses" que –en su opinión– habían introducido en el país "el vertiginoso anticristianismo de que tanto alarde hizo Francia". A la vez, Ospina responsabilizó de la reciente guerra civil, conocida como la "Guerra de los Supremos", a las "tendencias jacobinas" y las "instituciones anarquizantes" que de ellas se habían derivado (González González, 1997: 176-177).

De manera similar, para el principal ideólogo del conservadurismo peruano, el religioso Bartolomé Herrera, la clave de los males que afectan al Perú estaba en la ideología rousseauniana: para él, tanto el gobierno como los ciudadanos habían sido convertidos "en esclavos de lo que llaman voluntad del pueblo, esto es, gobierno, ciudadanos y pueblo, han venido a ser esclavos de la voluntad de los demagogos".[14] Para el argentino Juan Ignacio Gorriti, una de las más inspiradas voces del pensamiento conser-

14 Bartolomé Herrera en su sermón en el Te Deum con el que se celebró el aniversario de la independencia peruana en el Colegio de San Carlos (1846). El Perú –continuaba Herrera– ha tenido "la desgracia de ser presa…de los errores impíos y antisociales que difundió la revolución francesa, a quien, como a la

vador, luego de la Revolución de Mayo, era una prioridad intelectual la refutación del pensamiento revolucionario de origen rousseauniano, a lo que él dedicó buena parte de sus famosas *Reflexiones*. "Las sociedades humanas –decía Gorriti– están cimentadas sobre la base solidísima e indestructible de la ley natural", y no en abstracciones como "el pacto social".[15] Opiniones del mismo tenor se encuentran, por ejemplo, en la obra del padre Francisco de Paula Castañeda (Lewin, 1971: 99).

En síntesis, muchos de los pensadores conservadores más importantes de América Latina, a la hora de reflexionar sobre las nuevas Constituciones, dirigieron sus ataques hacia la ideología revolucionaria francesa. Para ellos, abrazar tales ideales revolucionarios conllevaba el riesgo inextricable de una etapa posterior, de violencia y venganza populares, que en América había sugerido del modo más tenebroso la revolución de Haití. Esta evaluación negativa –este juicio tan crítico sobre el valor de los ideales de la Revolución Francesa– ocuparía, durante décadas, un lugar privilegiado en el debate intelectual americano. "Ganar" en esa disputa evaluativa acerca (de un cierto hecho) del pasado, representaba para ellos una condición necesaria para asegurar el éxito de su proyecto político presente.

¿Qué hacer con el pasado? La polémica entre Lastarria y Bello: ¿es necesario erradicarlo completamente?

La identificación, descripción y evaluación del pasado, hecha por los líderes políticos y publicistas americanos tenía, sin dudas, una finalidad principal: la justificación y motivación de las acciones políticas presentes.

Las discusiones acerca de cómo actuar frente al pasado (fundamentalmente, discusiones sobre cómo reformar la situación presente a la luz del pasado) dieron lugar a otras reflexiones acerca de ciertas cuestiones fun-

---

bestia del Apocalipsis dio el Dragón su poder y su fuerza, y se desató en blasfemias contra Dios" (J. L. Romero y L. A. Romero, 1977: 136, 138).

15 El texto citado corresponde a Juan Ignacio Gorriti, *Reflexiones sobre las causas morales de las convulsiones interiores de los nuevos estados americanos y examen de los medios eficaces para remediarlas,* en Chiaramonte (1977: 529). Además –agregaba– "el filósofo ginebrino incurre aun en otro error: de un antecedente falso, deduce una conclusión absurda": él cree –seguía Gorriti– que los hombres pueden asociarse bajo pactos conocidamente perniciosos contra sí mismos, pero esto "choca contra el buen sentido". "La ley eterna de la naturaleza" –concluía– prohíbe al hombre hacerse mal aunque él mismo lo quiera (*ibid.*).

damentales. Entre ellas, podemos mencionar la cuestión del *ritmo* o la velocidad de los cambios a introducir (¿reformas graduales o drásticas?), la *amplitud* de las mismas (¿reformas localizadas o amplias?), y la *profundidad* que deberían alcanzar (¿reformas estructurales o no?).

Piénsese, por caso, en el ejemplo de México, en donde las figuras políticas más importantes del siglo se involucraron directamente en largos y detallados estudios sobre la interpretación de la historia. Tómese el caso, por ejemplo, del gobernador mexicano Lorenzo Zavala, quien como escritor abonó posturas más bien extremas, y afines a la causa del pensamiento constitucional radical, o el de su rival teórico y político, Lucas Alamán quien, como sabemos, dedicó su monumental *Historia de México* a disputar el sentido que algunos de sus pares daban a la historia de su país (Aguilar Rivera, 2008).

Zavala entendía que no debía pactarse con los sectores dominantes de la Iglesia y el ejército, claramente identificados con el pasado colonial. Era necesario, en su opinión, "un quiebre radical con el pasado [...] en lugar de reformar la nación lentamente, algo que implicaría perpetuar y exacerbar las tensiones y la inestabilidad" presentes. Para Zavala, México requería de "acciones de ruptura [...] que incluyeran la abolición de todos los privilegios" y "el reaseguro de todos los derechos individuales básicos de los mexicanos" (Fowler, 1966: 177).

Frente a él se situaba, por caso, y de modo especialmente relevante, Lucas Alamán. Para Alamán, era necesario acomodar las instituciones políticas al estado de cosas vigente, "y no pretender que las cosas se acomoden a las instituciones": existía un trágico divorcio entre "la Constitución escrita y la Constitución real, entre lo formal y lo inorgánico" (Noriega, 1972: 352). Contra lo que sostenía su rival, Alamán se preocupaba por enfatizar las diferencias e incompatibilidades existentes entre las tradiciones y costumbres propias de los Estados Unidos, y las que habían caracterizado a la monarquía mexicana. Él enfatizaba, entonces, la necesidad de volver a las prácticas que habían distinguido a la vida política de su país, en lugar de imitar ejemplos lejanos y ajenos.

El caso de Alberdi resulta, en este sentido, especialmente aleccionador. Alberdi puede ser visto como decisivo símbolo de la postura que reivindicaba un pacto con el pasado. Su posición al respecto resultó tan influyente como irritante, y su concepción de pacto con el pasado era extraordinariamente desafiante para sus colegas.[16] Sin embargo, Alberdi no abogaba

16 Alberdi se anima a escribir, por ejemplo, una invitación al temido Rosas, para que dicte una Constitución autoritaria como la chilena. Dice Alberdi: "Los destinos de la República Argentina dependen hoy de la mano de un hombre: el

por un simple y comprehensivo pacto con el pasado sino, en verdad, por un *pacto selectivo* que implicaba retomar ciertos segmentos y características de la historia anterior, tanto como dejar de lado otras partes de ella. Alberdi veía la necesidad de recuperar varios aspectos distintivos de lo que había sido el régimen opresivo de Rosas, que una mayoría de sus colegas repudiaban. Sin embargo, dicha actitud iba de la mano de un abierto rechazo a otras partes de la historia argentina. Piénsese, por caso, en su cerrada negativa a aceptar una parte fundamental de la historia intelectual del país como lo eran los ideales democráticos presentes desde la revolución de independencia. En tal sentido, Alberdi acostumbró a criticar tanto el ejemplo de la democracia griega, como las enseñanzas de Rousseau, que algunos de sus contemporáneos idealizaban. Para él, ambos ejemplos referían a tradiciones igualmente repudiables, y merecían ser rechazadas por su antiindividualismo y en tanto enaltecedoras de la sociedad y de la participación política popular. En la antigüedad –sostenía Alberdi– "la persona humana era contada por muy poca cosa delante de esa autoridad santa y casi divina que se llamaba la Patria o el Estado". Ellos "no conocían, pues, ni la libertad de la vida privada, ni la libertad de educación, ni la libertad religiosa" (Alberdi, 1920: tomo 2, 149). De manera similar formulaba sus críticas a Rousseau, a quien asociaba con el pensamiento y la práctica de Mariano Moreno, el gran ideólogo de la independencia argentina: "El *Contrato social* de Rousseau, convertido en catecismo de nuestra revolución por su corifeo el doctor Moreno, ha gobernado a nuestra sociedad, en que

general Rosas está en aptitud de salvarla [...] Convoque una asamblea o un Congreso Constituyente [...] Haga lo que el infeliz y noble Rivadavia no pudo ni supo hacer. Si la forma unitaria es inadmisible, adóptese la forma federal que él ha proclamado. Pero deje esa fórmula de ser una proclama y vuélvase una realidad. 'Las constituciones han probado mal, han sido ineficaces, han traído anarquía', se contesta. 'Ellas son irrealizables', se agrega. No. Hablando así confundís las constituciones adecuadas con las inadecuadas, las realizables con las quiméricas. Habláis [...] de las constituciones ensayadas y nosotros os hablamos de la que no ha sido ensayada, de la que conviene al país y la situación. ¿Cuál es esa? Estudiadla, buscadla en el estudio de la situación y la hallaréis, como la encontró Chile [...]. Organizó la constitución que hoy tiene, y desde entonces no hubo más anarquías ni revueltas. Imitad esta Constitución, que ha sabido resolver la cuestión del poder, tal como conviene al mantenimiento del orden en estos países emancipados de su antiguo gobierno por una revolución profunda y completa. Si creéis que los poderes fuertes sean una realidad de orden y paz, sabed que esos mismos poderes fuertes pueden ser consagrados por una constitución que, dándoles las facultades necesarias, les tracen límites para el ejercicio de ellas" (Barros, 1997: 291-292).

el ciudadano ha seguido siendo una pertenencia del Estado o de la Patria, encarnada y personificada en sus Gobiernos, como representantes naturales de la majestad del Estado omnipresente” (*ibid.*: 137-38).[17]

17 Otro ejemplo de esta aproximación selectiva al pasado aparece en la disputa que Alberdi sostuvo con Sarmiento y otros distinguidos pares de su generación. Por un lado, Alberdi los acusaba por la radicalidad de los cambios que proponían, criticando su incapacidad para entender la necesidad de la permanencia y señalando su irresponsable militancia en favor de ciertos cambios que no encajaban bien con las bases de la propia historia. Sin embargo, por otro lado, fue el mismo Alberdi –el gran abogado del pacto con el pasado conservador– quien propuso como lema propio el de “gobernar es poblar.” Es decir, promovió un cambio extremo, radical, y forzado desde el Estado. En sus palabras: “He aquí el fin de las constituciones de hoy día: ellas deben propender a organizar y constituir los grandes medios prácticos de sacar a la América emancipada del estado obscuro y subalterno en que se encuentra. Esos medios deben figurar hoy a la cabeza de nuestras constituciones. Así como antes colocábamos la independencia, la libertad, el culto, hoy debemos poner la inmigración libre, la libertad de comercio, los caminos de fierro, la industria sin trabas, no en lugar de aquellos grandes principios, sino como medios esenciales de conseguir que dejen ellos de ser palabras y se vuelvan realidades” (Alberdi, 1981: cap. 10). El llamado alberdiano a la inmigración era uno muy particular: solo quería promover la llegada de inmigrantes europeos, y, aún más, de inmigrantes europeos de cierto tipo (véase *ibid.*: cap. 5). Alberdi dedica el cap. 14 de su libro constitucional más influyente, las *Bases*, para resaltar el peso de la “acción civilizadora de Europa en las Repúblicas de América del Sud”. En él destaca la enorme influencia ejercida ya por Europa sobre el continente americano. Señala entonces: “Las Repúblicas de la América del Sud son producto y testimonio vivo de la acción de Europa en América. Lo que llamamos América independiente no es más que Europa establecida en América; y nuestra revolución no es otra cosa que la desmembración de un poder europeo en dos mitades, que hoy se manejan por sí mismas. Todo en la civilización de nuestro suelo es europeo; la América misma es un descubrimiento europeo [...]. No tenemos una sola ciudad importante que no haya sido fundada por europeos. Santiago fue fundada por un extranjero llamado Pedro Valdivia, y Buenos Aires por otro extranjero que se llamó Pedro de Mendoza [...]. Nosotros, los que nos llamamos americanos, no somos otra cosa que europeos nacidos en América. Cráneo, sangre, color, todo es de fuera”. Dice al respecto el historiador Halperin Donghi: “Alberdi espera del cambio económico que haga nacer a una sociedad, a una política, nuevas; ellas surgirán cuando ese cambio económico se haya consumado”. Alberdi “cree posible crear una fuerza de trabajo adecuada a una economía moderna manteniendo a la vez a sus integrantes en feliz ignorancia de las modalidades del mundo moderno (para lo cual aconseja extrema parsimonia en la difusión de la instrucción popular). Antes de preguntarnos si ese ideal es admirable, cabe indagar si es siquiera realizable” (Halperin Donghi, 1980: xxxv). Este ejemplo no debería verse como una mera ilustración de que un autor tan prolífico puede ocasionalmente escribir textos contradictorios; lo que está aquí en juego es un fenómeno bien

Ahora bien, uno de los debates más ricos que podemos encontrar acerca de cómo actuar frente al pasado es el que sostuvieron el chileno Victorino Lastarria y el famoso jurista Andrés Bello. Dada la importancia y la fertilidad de esta discusión, a partir de aquí nos concentraremos en ella.

En 1844, Lastarria había escrito un reflexivo ensayo sobre el legado colonial español, en donde sostenía: "Es preciso atacar el mal en su raíz. Aquí los hombres de corazón, aquí los patriotas desinteresados, aquí los que aspiran a una reforma verdadera" (Lastarria, 1868: 9). La reforma debía dirigirse a poner fin al gran problema de la época, que él describía como la prevalencia de una "organización política represiva" que había caracterizado a "todos nuestros gobiernos, todos nuestros partidos, desde hace 38 años [y que] es abiertamente contrario a los fines de la revolución, porque impide la reforma política" (*ibid.*: 7).

Frente al legado recibido, Lastarria aconsejaba la adopción de una "reforma política radical", que incluía un reconocimiento "sin restricciones" de todos los derechos individuales. Entre los cambios propuestos se contaban también una reforma electoral que concediera el voto a todos los que supieran leer y escribir,[18] un Poder Legislativo fortalecido, organizado en un sistema bicameral, un Poder Judicial encabezado por una corte suprema, un Ejecutivo con mandato de cinco años y sin derecho a la reelección, y una organización municipal y provincial más fuerte (Lastarria, 1868: 10-14).

Severo crítico del legado colonial, Lastarria entendía que el mismo debía ser erradicado, y consideraba que el derecho podía jugar un papel fundamental en dicha tarea. Su postura pretendía desafiar dos ideas habituales y, a su juicio, igualmente equivocadas, sobre la materia. Por un lado, confrontaba la creencia conservadora que veía en las costumbres dominantes un poderoso y decisivo freno frente a cualquier pretendida reforma. Por otro lado, objetaba a aquellos que no advertían o menospreciaban la

---

distinto, que ya hemos examinado: esto es, el uso del pasado como una herramienta política en las disputas públicas.

18 En su *Derecho Público Constitucional*, Lastarria aclara las razones de esta limitación. Sostiene entonces: "Si para que el gobierno representativo produzca todos los buenos efectos de que es capaz, es necesario que el ejercicio de la soberanía nacional esté confiado a los ciudadanos más inteligentes y más capaces de comprender su importancia, es claro que no puede conferirse el derecho de sufragio a los que por su condición social no ofrecen ninguna garantía de sus buenas intenciones, así como no deben ser elegibles los que carezcan de probidad y de las cualidades generales y especiales que la naturaleza de cada empleo público requiere" (Lastarria, 1906: vol. 1, 147-148).

capacidad transformadora del derecho. Contra dicha visión, mantenía que las costumbres impactaban sobre la ley, del mismo modo en que la ley impactaba sobre las costumbres: entre ellas podía existir una interacción capaz de modificar y enriquecer a ambas partes. La negación de este hecho que hacían algunos políticos y publicistas –afirmaba– se debía menos a la realidad que a la vocación de aquellos por seguir aprovechando de un orden que los beneficiaba.[19] Decía Lastarria:

> [Hay quienes] creen que es indispensable reformar ante de todo las costumbres, porque ningún arreglo nuevo puede alcanzar lo que se propone, si no es sostenido por ellas. Esta creencia que es verdadera respecto de las reformas sociales no lo es de ninguna manera respecto de las reformas políticas, como lo suponen los que se preocupan con el error que juzga invencibles los hábitos antisociales creados por una mala institución política, equiparándolos a las costumbres que tienen su raíz en los intereses y creencias de la sociedad. Esta rancia preocupación, argumento de cajón empleado por los conservadores del antiguo régimen y por los politicastros interesados en mantener el monopolio político de que sacan provecho, desconoce la influencia recíproca de las leyes en las costumbres y está palmariamente refutada por la experiencia moderna. Se supone que "las instituciones liberales nacen naturalmente de las costumbres de una población en que cada individuo está habituado a dirigirse y disciplinarse por sí mismo, mientras que las

19 Las visiones del influyente pensador colombiano José María Samper resultan, en este punto, básicamente idénticas a las de Lastarria. De hecho, ambos consideraban que sus respectivos países atravesaban una coyuntura muy difícil, marcada por el caudillismo y la dictadura; ambos consideraban que el sistema institucional ofrecía una herramienta clave para dicha tarea de rescate, y ambos sostenían que la solución debía ser radical, y que implicaba arrancar de raíz aquellos males, para hacer posible la incorporación y estabilidad de las nuevas instituciones. Samper hablaba, entonces, de "la necesidad suprema de Hispano-Colombia" de "aniquilar las causas mismas de sus males, creando una política verdaderamente colombiana, –o, en otros términos, completar pacíficamente la obra de la revolución, que las insurrecciones, los golpes de estado y las dictaduras han perturbado y descaminado [...] es preciso arrancar de raíz el cáncer de la violencia y los antagonismos tradicionales y artificiales" (Samper, 1861: 225). El pensador colombiano refería, entonces, a "tres grandes remedios" de naturaleza institucional, que no diferían grandemente de los que aconsejaría Lastarria. Samper mencionaba el establecimiento de límites tanto sobre el Poder Ejecutivo como sobre el Poder Legislativo, una reforma en el sistema electoral que depositara las elecciones en manos de quienes supieran leer y escribir, y una democratización de las fuerzas militares (Samper, 1861: 230-236).

> costumbres de los hombres libres no nacen del simple establecimiento de las instituciones liberales". La primera parte de esta tesis es indudable, pero la segunda es falsa. Las costumbres libres producen instituciones liberales, como las retrógradas, atrasadas o corrompidas las producen análogas: esta es la influencia de las costumbres en las leyes. A su turno las instituciones liberales morigeran las costumbres viejas y las cambian, o producen costumbres libres; porque siendo las costumbres el resultado de las creencias de la sociedad de una época, se pueden modificar por la rectificación de las ideas, y no hay resorte más eficaz que la ley para hacer e imponer esta rectificación: esta es la influencia de las leyes en las costumbres (Lastarria, 1906: vol. 2, 209-210)

El ejemplo de los Estados Unidos resultaba, en su opinión, particularmente iluminador en este sentido: una prueba contundente de la capacidad de la ley para actuar sobre las costumbres. Agregaba entonces:

> Si las colonias americanas hubieran tenido que esperar el resultado de (las escuelas, los libros, y el ejemplo) para constituirse en repúblicas democráticas, seguramente apenas estarían ahora en los primeros rudimentos, y esto porque se habría desconocido que la enseñanza más fuerte y más verdaderamente irresistible es la de la ley, cuando se trata de reformas políticas. Ella sola basta [...] para infundir una opinión y crear costumbres, que aquellas enseñanzas no harían más que preparar lentamente en un largo decurso [...]. No hay más que ver la comprobación de esta verdad en los asombrosos progresos que han hecho estos pueblos, y en el cambio radical que han efectuado en sus opiniones y costumbres, en el corto tiempo que han ensayado una reforma política [...]. ¡Admirable resultado del poder de las instituciones sobre las costumbres! (*ibid.*: 210-211).

La postura sostenida por Lastarria en relación con el pasado colonial resultó objeto de una severa réplica por parte del constitucionalista Andrés Bello, quien rechazaba la aproximación filosófica, desligada de la historia, que atribuía a aquel (Jaksic, 1997: xlv). Bello decía sentir "repugnancia" por los dichos de Lastarria, quien consideraba al pueblo chileno "profundamente envilecido" y carente de toda "virtud social" a partir de los años de influencia de la vida colonial. Dichas afirmaciones, para Bello, se veían contradichas por los múltiples "actos heroicos de abnegación" que los chilenos habían llevado adelante durante esos años. Citando a Jean Sismondi, decía:

> Los propagadores de las ideas nuevas han caído en errores fundamentales; que advirtiendo el mal que pretendían destruir, se han formado ideas falsas del bien que deseaban fundar; que han creído descubrir principios, cuando solo poseían paradojas; y que esa ciencia social de la cual depende la dicha de la humanidad, exige estudios nuevos, más serios y más profundos: exige que la duda filosófica tome el lugar de las aserciones y de los axiomas empíricos (Bello, 1997: vol. 19, 157).

Andrés Bello disentía radicalmente con las tesis propuestas por Lastarria, frente a quien disputaba tanto su lectura de la realidad circundante como, sobre todo, su reconstrucción de la vida política chilena, y americana en general. Para él, el rechazo extremo propuesto por Lastarria frente al legado colonial no podía servir ni para entender la situación existente, ni para reconstruir al país. Según Bello, las tradiciones debían ser cuidadosamente estudiadas y recuperadas, antes que simplemente rechazadas. En tren de colaborar con ese proyecto, Bello fue un decidido enemigo de aquellos que hacían una "filosofía de la historia" (con pretensiones de determinar el desarrollo histórico que correspondía al país, y que en este caso parecía implicar la necesidad de una ruptura con el pasado) que mostraba desdén por datos fácticos esenciales (Jaksic, 1997: xlv). Para Bello la "pintura que nos da el señor Lastarria de los vicios y abusos del régimen colonial de España está generalmente apoyada en documentos de irrefragable autenticidad [...]. Pero en el cuadro se han derramado con profusión las sombras" (Bello, 1997: vol. 19, 164).[20]

La áspera polémica Bello-Lastarria terminó por arrastrar, también, a Jacinto Chacón, quien en su *Bosquejo histórico de la constitución del gobierno de Chile durante el primer período de la revolución*, se propuso defender las posiciones de Lastarria, y el intento de este de fijar ciertos principios teóricos desde los cuales pensar la Constitución. Otra vez, y contra Chacón, Bello esgrimió el argumento historicista que había levantado contra Lastarria: tanto Lastarria como Chacón se equivocaban. Parecían históricamente cegados por su aproximación al análisis del pasado desde la filosofía. Ambos cometían el error de dejarse llevar por la idea de analizar el pasado desde un punto de vista filosófico, desatendiendo la centralidad de un acercamiento histórico. Para el historiador Ivan Jaksic, estudioso de este período y de estas polémicas,

20 Contra el análisis crítico de Lastarria sostenía: "Debemos ser justos: no era aquélla una tiranía feroz [...] su política era de trabas y privaciones, no de suplicios ni sangre [...] benignidad ineficaz de la autoridad suprema" (*ibid.*: 165).

> en el "progresismo" un tanto ingenuo, del autor del Bosquejo [...] el atraso de las sociedades criollas se explicaba por la herencia colonial española; por el predominio de la Iglesia y el tremendo peso de una tradición estática. Modifiquemos las instituciones, inspirémonos en los países más adelantados del mundo, principalmente en los anglosajones que imponían entonces la norma de todo progreso material y libertad política, y habremos transformado la estructura tradicional. Las costumbres y leyes importadas obrarán de panacea revulsiva, y la aristocrática y oligárquica América Latina donde el poder político es patrimonio de una clase, se tornará tan dinámica como en los Estados Unidos, espejo idealizado de democracia, según la visión de Sarmiento (Jaksic, 1997: lvii-lviiii).

Se advierten aquí, con todo su vigor, las implicaciones de la polémica en juego: la disputa acerca de cómo pensar el pasado, aparece como una que debe ganarse, a los fines de determinar los modos de la acción futura, destinados a cambiar el presente.

En suma, en esta sección hemos examinado dos posiciones opuestas acerca de cómo vincularse con el pasado. Por un lado, encontramos al que será el proyecto, en principio, triunfante a lo largo de todo el continente, y que podríamos resumir con la idea de un pacto con el pasado. Por otro lado encontramos el proyecto derrotado, y que proclama la necesidad de "arrancar de raíz" los remanentes del pasado. Por supuesto, esta distinción es, en gran medida, artificial. En última instancia, lo cierto es que todos, de alguna manera, se veían obligados a pactar con el pasado, y, de la misma manera, la aspiración de eliminar el pasado "de raíz" era, obviamente, demasiado ambiciosa.

Continuidad y ruptura en el siglo XIX. Dos modelos de democracia y constitucionalismo

Luego de la consolidación de la independencia, las disputas acerca del pasado adquirieron un carácter novedoso. En efecto, hacia mediados del siglo XIX, la conocida polémica acerca de cómo lidiar con el orden establecido durante el período colonial había perdido gran parte de su importancia. En cambio, el debate público parecía entonces centrado más en el futuro que en el pasado: la pregunta fundamental giraba en torno a las posibilidades de asegurar el progreso de las nuevas naciones independien-

tes. Sin embargo, y como veremos, las discusiones acerca del progreso también requerían embarcarse en ciertas reflexiones sobre el pasado. En especial, los pensadores disentían acerca de cómo reaccionar frente al orden establecido, tanto político, económico como legal. ¿Debía ser considerado como una condición para el crecimiento, o más bien como un obstáculo? Más específicamente aún, su desacuerdo se remontaba a cómo acomodar entre sí los dos valores de progreso y orden.

Gradualmente, esta nueva disputa acerca del pasado dio lugar a dos respuestas radicalmente diferentes. Quienes adherían a la fórmula liberal-conservadora –un discurso político que comenzaba a reunir antiguos rivales– suscribían una primera respuesta, que ponía el acento en la idea de *continuidad*. Para ellos, la preservación de aspectos fundamentales del viejo orden resultaba esencial para garantizar el progreso de las nuevas naciones. De manera consecuente, sostenían que era necesario contener las crecientes demandas de cambio social y económico, a través de la restricción (provisoria) de las libertades políticas. Los opositores del acuerdo liberal-conservador, en cambio, veían la situación desde otra perspectiva, basada por el contrario en la idea de *ruptura*. Desde este punto de vista, el progreso requería justamente el abandono de ciertos aspectos fundamentales del orden establecido; así, su propuesta se concentraba en una apertura del espacio público, liberando las energías políticas que se hallaban contenidas, lo cual provocaría indudablemente la generación de cambios sociales y económicos.

En última instancia, estas perspectivas contrapuestas nos remiten a la existencia de dos maneras diametralmente opuestas de comprender la democracia y el constitucionalismo.[21] Lo que finalmente provoca el desacuerdo entre los suscriptores del acuerdo liberal-conservador y sus rivales es la cuestión de cómo organizar los aspectos estructurales de la vida pública en la nueva era de la independencia.

En lo que sigue, nos dedicaremos a contrastar brevemente estas dos visiones opuestas y ampliamente compartidas, que tuvieron una influen-

21 En lo que sigue, enfatizaremos la importancia especial de dos concepciones diferentes, y en muchos sentidos opuestas, de la democracia y el constitucionalismo. Sin embargo, esto no quiere decir que existan solo dos maneras o alternativas de entender estos conceptos; por el contrario, nuestra intención es únicamente señalar la peculiar importancia e influencia de dos concepciones relevantes y diferentes entre sí –la primera corresponde a la visión dominante en la élite política, esto es, sostenida básicamente por quienes adherían al pacto liberal-conservador (como ya hemos visto), y la segunda concepción es aquella promovida principalmente por los críticos de dicho pacto.

cia enorme en la región durante este período fundacional en el que se decidían y asentaban las reglas básicas del juego. Por razones didácticas, nos referiremos a la primera respuesta con la fórmula *derechos políticos limitados-derechos civiles amplísimos*, y a la segunda con la fórmula alternativa de *derechos políticos expandidos-derechos de propiedad limitados.*

La democracia limitada, en Alberdi, Bello y Samper. El modelo de las libertades civiles "abundantísimas" y las libertades políticas restringidas

Con el objetivo de reconstruir la primera perspectiva, analizaremos los testimonios del argentino Juan Bautista Alberdi, el venezolano Andrés Bello y el colombiano José María Samper, tres juristas que ejercieron una influencia enorme en las discusiones constitucionales de la región, y que probablemente representen la expresión intelectual más sofisticada del acuerdo liberal-conservador.

Una manera posible de comenzar a explorar la posición de Alberdi en esta materia consiste en volver a centrar nuestra atención en la fuerte polémica suscitada con Domingo Faustino Sarmiento, el educador y futuro presidente de la República. Según dijéramos, la confrontación teórica que se diera entre Alberdi y Sarmiento, a pesar de estar cargada de agresiones y descalificaciones mutuas, evidenciaba también la convergencia que existía entre el pensamiento de ambos acerca del constitucionalismo y la democracia.

Algunos indicios de este acuerdo subyacente se pueden encontrar, por caso, en la primera de las *cartas quillotanas*, que Alberdi escribió en el comienzo de su disputa con Sarmiento. En dicha carta, Alberdi dejó en claro algunas de las claves de la política de la convergencia liberal-conservadora, e hizo uso de un concepto que estaba destinado a ganar fuerza en la historia del pensamiento legal latinoamericano, esto es, el concepto de *libertad imperfecta*. En sus palabras:

> Toda postergación de la Constitución es un crimen de lesa patria; una traición a la República. Con *caudillos*, con *unitarios*, con federales, y con cuanto contiene y forma la desgraciada República, se debe proceder a su organización, sin excluir ni aun a los malos, porque también forman parte de la familia. Si establecéis la exclusión de ellos, la establecéis para todos, incluso para vosotros. Toda exclusión es división y anarquía. ¿Diréis que con los malos es imposible tener libertad perfecta? Pues

> sabed que no hay otro remedio que tenerla imperfecta y en la medida que es posible al país tal cual es y no tal cual no es [...]. Ese será el único medio de dar principio *por la libertad perfecta*; pero si queréis constituir vuestra excolonia hispano-argentina, es decir, esa patria que tenéis y no otra, tenéis que dar principio por la *libertad imperfecta,* como el hombre, como el pueblo que deben ejercerla, y no aspirar a la libertad que tienen los republicanos de Norte América, sino para cuando nuestros pueblos valgan en riqueza, en cultura, en progreso, lo que valen los pueblos y los hombres de Nueva York, de Boston, de Filadelfia, etc. (Alberdi, 1886: 16-17, énfasis en el original).

La idea era, entonces, que las nuevas naciones se hallaban en un período de transición, desde sistemas políticos desorganizados, anárquicos, hacia sistemas más organizados –y que tendrían que continuar viviendo así por un buen tiempo. Esa era la razón por la que Alberdi sugería aceptar las condiciones imperfectas de libertad que prevalecían, de manera provisoria; lo cual implicaba, principalmente, aceptar restricciones a los derechos políticos.

Otro pasaje particularmente revelador de la disputa entre Alberdi y Sarmiento es el que refiere a sus opiniones diversas acerca de la *autoridad* y la *estabilidad* política de la nueva Nación. Notablemente, y como Alberdi se encargó de señalar una y otra vez, las importantes diferencias que ambos intelectuales tenían en torno a estas cuestiones no lograban esconder sus sustanciales acuerdos. De esta manera, Alberdi procuraba demostrar que el sanjuanino estaba contradiciendo lo que él mismo había sostenido en sus obras anteriores, y le recordaba a Sarmiento las cosas que había escrito –y él admirado en su calidad de lector– en el *Facundo.*[22] Por este motivo decía Alberdi, en la tercera carta quillotana:

> Si el caudillo es una expresión necesaria y útil de la vida pastora tal cual hoy existe, no hay más medio de acabarlo (según el sistema de *Facundo*) que concluir con el desierto, con las distancias, con el aislamiento material, con la nulidad industrial, que hacen existir al caudillo como su

22 Según Alberdi, Sarmiento había identificado adecuadamente, en su *Facundo*, que el fenómeno del caudillismo tenía componentes estructurales básicos que cualquier proyecto de cambio social tenía que tener en cuenta. Dado que, agregaba Alberdi, muchos de esos elementos estructurales persistían, no resultaba posible resolver las dificultades del país de la manera que Sarmiento proponía en ese momento, esto es, importando ciertos avances legales.

> resultado lógico y normal. He ahí la política de la razón, la política sensata que parte de donde debe partir, del estudio imparcial del suelo, del hombre, de la sociedad peculiares de su aplicación. [Ello contra] la política del partido liberal exaltado que, desconociendo lo que había de normal en el hecho del caudillaje, quiso suprimirlo de un golpe, ya sancionando bruscamente las instituciones más adelantadas de la Europa del siglo XIX, ya fusilando o suprimiendo a los *caudillos*. Delante del poder irresponsable, se alzó la libertad omnímoda, y se quiso remediar el despotismo del atraso con el despotismo del progreso: la violencia con la violencia (*ibid*.: 60-61, énfasis en el original).

Afirmaba Alberdi, en su tercera carta, que el *Facundo* de Sarmiento había tenido la gran virtud de tocar la raíz "de la cuestión argentina" que –agregaba– se reduce a indagar cómo se ha de formar la autoridad. Sobre esta cuestión específica relativa a la construcción de la autoridad, Alberdi daba una definición que había conocido a través del propio Sarmiento de 1845, y sobre la cual conviene detenerse. Decía Alberdi que "la *autoridad* no se funda por la discusión, no por la *resistencia*. Ella presupone y envuelve esencialmente la *obediencia* [...]. La autoridad se funda en el asentamiento indeliberado que una nación da a un hecho permanente. Donde hay deliberación y voluntad no hay autoridad" (*ibid*.: 64-65, énfasis en el original). La definición es notable porque, entre otras cosas, expresa una concepción muy peculiar sobre la democracia que es fuertemente contrastante con (lo que podríamos asumir como) entendimientos compartidos de ayer y hoy.[23]

El modelo de organización constitucional promovido por la élite porteña fue resumido de modo explícito por Alberdi: llegaba un tiempo de libertades civiles amplias (libertades que giraban, fundamentalmente, en torno al derecho de propiedad), y libertades políticas restringidas. "No participo del fanatismo inexperimentado, cuando no hipócrita, que pide libertades políticas a manos llenas para pueblos que solo saben emplearlas en crear sus propios tiranos –decía Alberdi–. Pero deseo ilimitadas y abundantísimas para nuestros pueblos las *libertades civiles*, a cuyo número pertenecen las *libertades económicas* de *adquirir, enajenar, trabajar, navegar, comerciar, transitar* y ejercer

23 Para Alberdi (así como para el "antiguo" Sarmiento) resultaba evidente que el ejercicio de la autoridad requería de la tranquila subordinación de la gente. Es importante notar que esta perspectiva se contrapone abiertamente al concepto rousseauniano de democracia que se fundaba, por el contrario, en la soberanía del pueblo y que, por lo demás, era particularmente influyente en la época de la revolución.

toda *industria*" (énfasis en el original).[24] En otras palabras, Alberdi –quien, como sabemos, siempre reconoció los límites temporales de las Constituciones– consideraba que su generación debía aceptar la idea de vivir bajo un sistema de libertades imperfectas, esto es, bajo un régimen de democracia limitada. No era tiempo para expandir las libertades políticas: aquellas tendrían que esperar la llegada de nuevos cambios en las condiciones externas.

La base de este mismo acuerdo liberal-conservador, que examinamos para el caso de la Argentina, es esencialmente la misma que podemos encontrar cuando examinamos el pensamiento constitucional de las principales cabezas del constitucionalismo americano. Conocemos ya, por ejemplo, el testimonio de ese influyente jurista que fuera Andrés Bello, de enorme influencia en la región. Para Bello, las personas tienen más interés en preservar sus derechos civiles, antes que su libertad política. Esta afirmación no es meramente descriptiva, sino que tiene claras implicaciones normativas: Bello creía que, por esa razón, los gobiernos no deberían emplear sus energías en distribuir nuevos derechos políticos, sino más bien concentrarse en expandir las libertades económicas y garantizar los derechos de propiedad. Decía Bello:

> Los pueblos son menos celosos de la conservación de su libertad política, que la de sus derechos civiles. Los fueros que los habilitan para tomar parte en los negocios públicos, les son infinitamente menos importantes, que los que aseguran su persona y sus propiedades. Ni puede ser de otra manera: los primeros son condiciones secundarias, de que nos curamos muy poco, cuando los negocios que deciden nuestro bienestar, de la suerte de nuestras familias, de nuestro honor y de nuestra vida, ocupan nuestra atención. Raro es el hombre tan desnudo de egoísmo, que prefiera el ejercicio de cualquiera de los derechos políticos que le concede el código fundamental del Estado al cuidado y a la conservación de sus intereses y de su existencia, y que se sienta más herido cuando arbitrariamente se le priva, por ejemplo, del derecho del sufragio, que cuando se le despoja violentamente de sus bienes (Jaksic, 2001: 212).

24 "Estas libertades, comunes a ciudadanos y extranjeros (por los arts. 14 y 20 de la Constitución), son las llamadas a poblar, enriquecer y civilizar estos países, no las libertades políticas, instrumento de inquietud y de ambición en nuestras manos, nunca apetecidas ni útiles al extranjero, que viene entre nosotros buscando bienestar, familia, dignidad y paz. Es felicidad que las libertades más fecundas sean las más practicables, sobre todo por ser las accesibles al extranjero que ya viene educado en su ejercicio." Véase Juan Bautista Alberdi, "Sistema Económico y Rentístico" (Alberdi, 1920: tomo XIV, 64-65).

Encontramos una visión casi idéntica a las descriptas en los textos del intelectual liberal José María Samper, quien sería una de las dos figuras principales –junto con el conservador Miguel Antonio Caro– detrás de la Constitución colombiana de 1886. Decía Samper:

> El pueblo colombiano quería indudablemente una organización y un gobierno que le asegurasen la paz y la unidad nacional; que le garantizasen la justa libertad, la dignidad y la independencia de su religión y su Iglesia, sin perjuicio para la dignidad e independencia de la república; que reconociesen e hiciesen efectivo un cúmulo de libertades públicas necesarias, de derechos civiles y políticos limitados, pero ciertos y eficaces; que suprimiesen la anarquía y todos los elementos de perturbación constante del orden, arraigados desde 1858 en casi todas las instituciones [...]; que suprimiesen el despotismo constitucional e irresponsable de los cuerpos legislativos [...]; que devolviesen al sufragio la libertad, la regularidad científica, la dignidad y la verdad, como una justa y sana expresión de la conciencia nacional (Valencia Villa, 1992: 154-155).

En otros términos, y como Alberdi y Bello, Samper se esforzaba por interpretar la voluntad soberana del pueblo de manera que le fuera posible concluir que una amplia mayoría de los ciudadanos prefería el orden y la estabilidad antes que la ampliación de los derechos políticos.

No es por azar que estos tres pensadores –Alberdi, Bello, Samper, es decir, tres de los más notables e influyentes constitucionalistas latinoamericanos en toda la historia– hayan coincidido en un diagnóstico común, a la hora de pensar el futuro institucional de sus respectivos países. Para los tres, el nuevo tiempo por venir debía asentarse en una etapa –provisional– de derechos políticos limitados, y libertades civiles –sobre todo económicas– muy amplias. En la práctica, uno de los aspectos fundamentales, determinantes, definitivos del modelo consistía en la fijación de fuertes protecciones al derecho de propiedad –lo que implicaba un blindaje crucial al desigual orden económico entonces vigente–. En otras palabras, en el contexto de sociedades profundamente marcadas por la desigualdad en la distribución de los recursos, la protección de los derechos de propiedad significaba la protección de las injusticias existentes: la suscripción y consagración estatal de la desigualdad.

Evidentemente, la decisión de proteger el orden económico existente vino de la mano con otra decisión institucional de suma importancia: el establecimiento de fuertes restricciones a la participación política de las mayorías. En efecto, los tres pensadores legales que hemos revisado, Alberdi,

Bello y Samper, coincidían en presentar las restricciones políticas como garantías fundamentales para la preservación del orden social.[25] Como consecuencia de este tipo de razonamiento, la mayoría de los países latinoamericanos establecieron serias restricciones a los derechos políticos.[26]

25 Esta manera de concebir la vida pública –la organización de la política, la organización de la economía– es básicamente idéntica a la que Jennifer Nedelsky describe en su libro sobre la propiedad y el primer constitucionalismo en los Estados Unidos. Según Nedelsky, en la visión de James Madison "una vez que reconocemos que [los derechos de propiedad se encuentran] potencialmente amenazados por la democracia, la solución debe ser la de contener a la democracia, tener menos de esta, o limitar la eficacia de la dimensión democrática del gobierno [...]. La desigualdad de propiedad debía reflejarse, entonces, en la desigualdad política: la protección de la propiedad *requería* un poder desproporcionado a 'los pocos' con propiedad dado que ellos necesitaban poder defenderse contra los 'muchos' sin propiedad" (Nedelsky, 1994: 209). Adam Przeworski (2010) analiza los modos en que la igualdad política amenaza la desigualdad económica, pero también el hecho notable de que dicha amenaza no terminara por concretarse.

26 Los modos en que se limitaron los derechos políticos de las mayorías fueron diversos, e incluyeron la supresión de las prácticas asamblearias (como los Cabildos), la inclusión de precondiciones económicas o de alfabetismo para votar, o el fraude y el uso directo de la fuerza (prácticas demasiado comunes en aquellos años). También fue común que se le prohibiera el voto a las mujeres, los esclavos, los niños, y aún a los hijos solteros, sirvientes y empleados domésticos (Ternavasio, 2002). El lugar de residencia, la nacionalidad y la proveniencia étnica también devinieron razones justificadoras de la exclusión política. Las restricciones relativas al derecho a ser elegido resultaron, por lo normal, todavía mayores que las existentes para el caso de los electores. Aquí aparecieron limitaciones relacionadas con la edad, el ingreso, la propiedad y la capacidad, destinadas a asegurar la elección de los "notables" (ver, por ejemplo, Sabato, 2010, y Sabato y Lettieri, 2003). El establecimiento de elecciones indirectas también fue una manera en que, en toda América, se limitaron los derechos políticos de las mayorías. Según Elías Palti, a través de las elecciones indirectas se pretendía transformar al voto, meramente, en "un mecanismo de selección de *los mejores*", que daba al gobierno representativo el carácter de una "*aristocracia electiva*" (Palti, 2007: 206, énfasis en el original). Finalmente, tanto el carácter no obligatorio del voto como, sobre todo, su carácter público o no secreto, conspiraron contra la posibilidad de contar con una participación popular amplia en las elecciones: eran muchos los que temían exponer en público sus preferencias políticas, y así despertar, por caso, la ira de sus empleadores o la de sus adversarios políticos (en momentos en que, como dijéramos, la práctica de la violencia política estaba tan extendida). Limitaciones como las citadas determinaron que los derechos políticos básicos resultaran, en los hechos, y durante largas décadas, concentrados en un porcentaje muy minoritario de la población. Para el caso de la Argentina, Hilda Sabato calcula un 25% de los habilitados para hacerlo, que representaba a su vez a menos de un 5% del total de la población (Sabato, 2010: 40).

La democracia ampliada, en Otero, Murillo Toro y Bilbao. El modelo de las libertades políticas expandidas y los derechos de propiedad limitados

Contrastando con el modelo anterior, en las páginas que siguen vamos a explorar lo que llamamos el modelo de las libertades políticas expandidas y los derechos de propiedad limitados. Para ello, nos detendremos en tres versiones –diferentes pero relacionadas entre sí– del modelo de la democracia expandida. La primera, que vincularemos con Mariano Otero, representa una versión algo radicalizada del liberalismo, y especialmente preocupada por la expansión de derechos; la segunda, que vincularemos con Murillo Toro, implica una visión igualitaria, que enfatiza de modo especial el valor de la igualdad económica para asegurar la democracia política; y la tercera, que vincularemos con Francisco Bilbao, ofrece una visión de lo que fue el más interesante radicalismo político de la época, y que incorporó, aun, una crítica extrema al sistema representativo.

En cualquier caso, debería resultar claro que las diferencias y las tensiones entre las dos versiones de democracia y constitucionalismo que mencionamos se hallaban presentes en América Latina al menos desde el momento de la independencia; también, el hecho de que estas diferencias se profundizaron con la consolidación del orden liberal-conservador. Desde los mismos inicios del constitucionalismo regional, fueron muchos los que negaron al modelo liberal-conservador dominante en sus reclamos más elementales, ligados a la necesidad de restablecer el orden y la autoridad. Para los críticos del orden legal dominante, resultaba evidente que la solución del autoritarismo regulado constitucionalmente –la solución de la *república posible*– no solo no era valiosa, sino que por el contrario formaba parte del problema; más que una respuesta adecuada para la inestabilidad y violencia políticas, era la *causa* fundamental de esos problemas.

Además, es preciso reconocer que la poderosa tendencia antiautoritaria y antipresidencialista, que creció en toda América desde los años de la independencia, no era meramente un movimiento reactivo, circunscripto en el tiempo, sino más bien una expresión de una manera diferente de entender la política. Detrás de propuestas como las que sostuviera el movimiento antibolivariano que creció durante la independencia, o el temprano artiguismo rioplatense, o más luego, los chilenos de la Sociedad de la Igualdad –con Francisco Bilbao a la cabeza– o los radicales mexicanos, se vislumbraba un modelo de democracia diferente, que podemos concentrar en la fórmula de *libertades políticas*

expandidas, y derechos de propiedad limitados. Concentrémonos entonces en los tres casos seleccionados.

Una primera versión de este modelo alternativo puede rastrearse en los lúcidos escritos y discursos del abogado y constitucionalista mexicano Mariano Otero. Constituyente en 1842 y 1846, Otero dejó asentado su pensamiento constitucional en diversas presentaciones, que lo muestran como un liberal reformista, políticamente moderado, pero radical en la defensa sistemática de principios liberales. Son pocos los pensadores latinoamericanos que alcanzan una defensa tan consistente de los ideales del liberalismo.

En efecto, en su corta pero intensa vida legislativa (murió de cólera a los 33 años), Otero promovió numerosas iniciativas que procuraban favorecer la expresión política del pueblo mexicano. Ante todo, supo defender un sistema electoral más limpio, representativo, inclusivo y volcado a asegurar la presencia de voces minoritarias: "la representación nacional debe ser la imagen de la sociedad, tomada por el daguerrotipo" –señalaba– (Otero, 1967: 26).[27] Y así, también, propició una organización laica, un nuevo modelo federalista, independencia judicial, el jurado, un amplio esquema de petición popular, un sistema carcelario liberal (inspirado en el pensamiento de Bentham), la abolición de la pena de muerte, y derechos y garantías individuales.[28] De hecho, Otero es reconocido hoy (junto con Crescencio Rejón) como uno de los principales artífices intelectuales del *amparo,* que introdujera en su famoso "voto particular" presentado en el Congreso Constituyente de 1842 (y a través del que expuso sus puntos de vista opuestos al pensamiento mayoritario, que sostuvo entonces una Constitución centralista y autoritaria).[29] Otero propuso, además, un control *político* de

27 Decía Otero: "Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de las mayorías, y por él, en vez de que los congresos hayan representado a la nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, solo han representado con frecuencia una fracción, y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución" (*ibid*.: 372).

28 En su "voto particular" incluyó también un artículo que establecía que "en ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de Gobierno republicano, representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados" (Otero, 1967: 841).

29 En su trabajo, la preocupación por el amparo pareció provenir de una desgraciada situación personal, que le tocó atravesar cuando, en 1843, fue detenido y procesado irregularmente, acusado de participar en una conspiración revolucionaria con Juan Álvarez. En el art. 19 de su voto particular escribió que "los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república

constitucionalidad, innovador en su país (que había conocido algunos antecedentes al respecto a partir de las Siete Leyes de 1836, y luego con el Supremo Poder Conservador), pero también en la región. Según el esquema que sugiriera, "toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso" (Otero, 1967: 335).

En estos aspectos típicamente liberales de su agenda política, Otero mostraba, sin embargo, que era capaz de ir más allá de la mayoría de sus pares, que tendían a invocar la formalidad legal liberal para asegurar protección exclusiva a los miembros de su clase. Cada una de las propuestas de Otero, en cambio, muestran su convicción acerca de la necesidad de llevar al liberalismo tan lejos como fuera necesario. La agenda política de Otero se extendía también a otra serie de temas, bastante más alejados del discurso liberal tradicional. Ellos incluían una preocupación especial por la cuestión "material" y, más particularmente, por la cuestión de la propiedad: "Necesitamos, pues, un cambio general, y este cambio debe comenzar por las relaciones materiales de la sociedad" (Otero, 1967: 59). Otero alentó, en tal sentido, una república de pequeños propietarios, reconociendo que la gran propiedad había "constituido el despotismo en los pueblos de la Asia", "el feudalismo" europeo, y las "aristocracias de la antigüedad" (*ibid*.: 52-53). Propició, en tal sentido, redistribuir la propiedad de la Iglesia y de la aristocracia mexicanas; pero así también, en general, toda la propiedad improductiva. Mucho más que eso, Otero fue un activo enemigo de la idea de que el Senado tuviera a la propiedad como criterio para su integración.[30]

Posiblemente, la expresión más lúcida de este segundo modelo de libertades políticas expandidas y derechos de propiedad limitados, fue la que articulara el colombiano Manuel Murillo Toro. Conocemos el pensamiento de Murillo Toro a partir de sus obras (Murillo fue presidente de su país,

---

en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación ya de los Estados; limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare" (Otero, 1967: 336-337).

30 "Sin ser propietarios" –decía Otero, contrariando lúcidamente a muchos de los juristas de su tiempo– "hay hombres capaces y ameritados que garantizarían la estabilidad de las leyes y el respeto de los intereses de las minorías" (*ibid*.: 350). El cambio en las relaciones materiales de la sociedad resultaba a su entender un componente indispensable en la disputa a favor de una ciudadanía ampliada, que Otero apoyaba también a través de otros instrumentos legales.

en dos oportunidades, y también ministro de Hacienda), y también por sus escritos, que incluyen un notable debate con el liberalismo manchesteriano que influía activamente sobre las políticas de su país.[31]

Murillo tuvo la oportunidad de promover algunas de sus propuestas económicas cuando fue ministro de Hacienda durante el gobierno del general López. Una parte destacada de su programa consistía en el establecimiento de importantes límites a la acumulación de tierras. "Es la propiedad territorial" –repetía– "la causa permanente e incontrastable de esta desigualdad social, o sea, de esta explotación sistemática del más grande número a favor del más pequeño, contra cuyos efectos los egoístas inútilmente opondrán todas las formas políticas imaginables" (*ibid*.: 72).[32] A pesar de que, finalmente, no logró la aplicación completa de su programa económico, Murillo dejó en claro que sus radicales propuestas no eran meramente especulativas: reformas igualitarias de ese tipo constituían el centro de su agenda como funcionario público.

Es importante señalar que, para Murillo, la reorganización de la tierra no era solo una manera de limitar el dominio económico y político de los

31 Destaca en particular su disputa con el liberal Miguel Samper, contra quien Murillo defendió la necesidad de extender el sufragio y limitar la acumulación de tierras en las mismas manos, reorganizando así la propiedad. Murillo decía haberse acostumbrado a "mirar siempre la política por el lado económico", convencido de que mientras "no se complete la revolución económica iniciada por la ley de descentralización y por el establecimiento del impuesto directo, la República no tiene, en verdad, base alguna para consolidarse" (Murillo Toro, 1979: 69; Bateman, 1978).

32 Un ejemplo importante, de algún modo paralelo al que ofrece Murillo Toro, es el que nos presentan varios de los miembros del radicalismo mexicano de mediados de siglo. Entre tales casos destaca el del líder mexicano Melchor Ocampo, quien defendió siempre una visión democrática fuerte, lo cual no era muy habitual en su país, sobre todo frente a rivales de tanto peso. Ocampo defendía una particular idea sobre la propiedad, una que ponía a todos en un pie de igualdad: todos eran propietarios del país en que vivían (todos eran dueños de la "casa" común). A dicho argumento sumaba otro que le era habitual, referido a la *confianza* que merecía el pueblo, en su carácter de tal: debía confiarse en que cada uno querría cuidar lo mejor posible dicha "casa" compartida. En sus términos "todos saben algo, todos son moralmente buenos". Y luego afirmaba: "Si el pueblo yerra alguna vez, bien, esto no es motivo para arrancarle sus derechos, es el dueño de la casa y pondrá a administrarla a quien juzgue más a propósito" (Ocampo, 1901: 388). Finalmente, Ocampo aludió también a las dudosas calidades morales y políticas de los sectores más pudientes de la sociedad, que eran los que aprovechan la distribución desigual de la tierra, y abusaban de los sectores más pobres. La gran propiedad, para él, se hallaba depositada "en las peores manos" (Arreola Cortés, 1975: 12-13).

terratenientes, sino que también aparecía como un requisito necesario y fundamental para dotar de auténtica libertad al sufragante. Murillo se preguntaba, entonces:

> ¿Qué quiere decir el sufragio universal y directo –se preguntaba Murillo– en una sociedad en que [la enorme mayoría de los votantes] no tienen la subsistencia asegurada y dependen por ella de uno solo? ¿Qué quiere decir la federación cuando cada distrito federado ha de depender en sus más premiosas condiciones de existencia, de uno, de dos, de tres individuos que tienen el monopolio de la industria y por lo tanto del saber? (*ibid.*: 70).

Murillo Toro estaba persuadido de que dicha reforma política no iba a tener sentido alguno si no venía acompañada de una profunda reforma económica, destinada a cambiar, ante todo, la organización de la propiedad de la tierra. De esta manera, Murillo se nos revela como uno de los pocos pensadores políticos latinoamericanos que establecieron un estrecho vínculo entre igualdad económica y democracia política: yendo más allá de las típicamente estrechas preocupaciones liberales, Murillo Toro consideraba que la independencia política de los individuos no era posible sin garantizar previamente la subsistencia material de cada uno (*ibid.*: 70).[33]

Finalmente, si Otero era el campeón de las libertades individuales, y Murillo Toro el principal defensor de la independencia económica, el chileno Francisco Bilbao fue el activista que logró articular la propuesta más completa –y radical– de reforma del sistema político.

En efecto, Bilbao derivaba, partiendo de los abstractos principios igualitarios, toda una cosmovisión propia y diferente sobre la política y la organización de poderes, que se extiende hacia una crítica rousseauniana del sistema representativo en particular, y de la delegación de la autoridad en general. Exploraremos algunos detalles de su pensamiento, como forma de acercarnos a una de las presentaciones más completas y consistentes del modelo igualitario.

En su importante escrito *El gobierno de la libertad,* publicado en 1855 desde su exilio limeño, Bilbao realizó una fundada propuesta de cambio constitucional que tomaba como modelo a la Constitución jacobina

33 En un sentido similar puede entenderse que Thomas Jefferson reconociera a la educación pública y la subdivisión de los condados en distritos como aquellos dos derechos que no dejaría jamás de reclamar (ver carta a Joseph Cabell, 31 de enero de 1814, en Jefferson, 1999: 197).

de 1793, a la que consideraba "la única que merece ser recordada" (Bilbao, 1886: 278).[34]

Bilbao partía de una profunda confianza en la acción colectiva, y en consecuencia proponía, de manera radical, "la abolición de la presidencia, la abolición del Ejército, la supresión de los *fueros*" (*ibid.*: 279). Se quejaba también, desde los primeros párrafos de su escrito, de que "todas las Constituciones reconocen la soberanía del pueblo, pero inmediatamente agregan que, dada la imposibilidad práctica de ejercerla (a través de la democracia directa), o la incapacidad del pueblo para ejercerla, el pueblo está obligado a delegarla" (*ibid.*: 246). Confrontando dicha visión se preguntaba: "¿Necesitamos delegar la soberanía? ¿Necesitamos delegar nuestra libertad? Si esto fuera cierto, preferiría abandonar la idea de soberanía y afirmar la legitimidad del despotismo, en lugar de engañar al verdadero soberano, transformándolo en esclavo" (*ibid.*) Y concluía su crítica a la delegación de autoridad diciendo "delegar implica transmitir, renunciar, abdicar la soberanía [...]. El que delega [...] se convierte en una máquina o en un esclavo [...] No tenemos el derecho de delegar nuestra soberanía. Tenemos el deber de ser inmediata, permanente y directamente soberanos". "La delegación" –terminaba– "es esclavitud disfrazada de soberanía" (*ibid.*: 247).

En sus propuestas particulares, y a partir de tales principios, la Constitución de Bilbao organizaba una peculiar forma de representación política. Desafiaba al sistema político en el cual los representantes "hacen lo que quieren: legislan, deciden conflictos, ejecutan, convirtiéndose en los verdaderos soberanos" (*ibid.*). En su opinión, si los ciudadanos no tenían una oportunidad efectiva de "discutir, deliberar y votar lo que debería ser la ley", entonces toda la idea del ciudadano como legislador se transformaba en una idea falsa. Por ello, y tratando de dar sentido a la idea de la soberanía del pueblo, proponía un sistema representativo donde los representantes recibían instrucciones de cumplimiento obligatorio de parte de sus electores, y pasaban a actuar como agentes o comisionados de aquellos (*ibid.*).[35]

34 Alrededor de esos años, en *Sobre la cuestión judía*, de 1843, Marx había presentado la Constitución jacobina como la Constitución más radical.

35 Las propuestas de Bilbao, derivadas en todos los casos de un igualitarismo asociado a un peculiar entendimiento sobre las personas y la sociedad, encontraban continuidad en diversos rincones del continente americano, aun cuando en pocos casos nos encontremos con una articulación teórica tan amplia y profunda como en el ejemplo del pensador chileno. En Bolivia, el diputado Lucas Mendoza defendía las instrucciones obligatorias sosteniendo que "si un diputado quiere representar al pueblo, entonces no entiendo por qué es que

Breves comentarios finales

De lo dicho hasta aquí podríamos dejar apuntadas algunas breves conclusiones y algunos comentarios. En primer lugar, resulta claro que la disputa sobre el pasado jugó un papel absolutamente crucial en el debate constitucional latinoamericano, sobre todo en sus inicios. Al respecto, resulta notable comprobar el nivel de reflexión, usos y abusos manipulativos que hubo en torno al pasado: en definitiva, todos parecían conscientes de la necesidad de operar, de algún modo, sobre el legado constitucional de los años fundacionales. Por otro lado, también parece obvio que las controversias en juego derivaban no solo de la importancia de tal discusión en términos de identidad nacional, sino también de la influencia concreta ejercida por el pasado constitucional sobre el presente. Llama la atención, en todo caso, la dificultad con que activistas y pensadores se encontraron a la hora de avanzar en una discusión que concentraba tanta energía. Es cierto que los temas en disputa eran muchos y eran difíciles, además de ser política y simbólicamente fundamentales. Pero, en todo caso, asombra reconocer la dimensión de las diferencias en juego, y los pocos acuerdos que se terminaron registrando en la materia. Finalmente, podría decirse que la discusión sobre el pasado, y los desacuerdos que entonces se hicieron evidentes, siguen acompañándonos hasta el presente. En efecto, todavía hoy vemos reaparecer, con frecuencia, referencias a las tradiciones del país, y los desacuerdos en torno a cómo y hasta qué punto retomarlas.

---

debería independizarse de la opinión del pueblo" (Jordán de Albarracín, 1978: 125). En México, el diputado Gamboa consideraba que las elecciones indirectas debían ser abolidas porque ellas se mantenían, exclusivamente, a partir del temor al pueblo. Los liberales peruanos y mexicanos defendieron el unicameralismo legislativo, como modo de evitar la construcción de instituciones (como el Senado) capaces de ahogar u opacar la voz de las mayorías.

5
La crisis del modelo constitucional poscolonial. Positivismo y revolución a comienzos del nuevo siglo

Rupturas y continuidades

Desde 1880 se configura un nuevo orden internacional, a partir del cual los países latinoamericanos van a fortalecer su situación económica, alineados con las potencias extranjeras en calidad de exportadores de bienes primarios. Se produciría en esa época lo que Halperin Donghi llamó un "nuevo pacto colonial", que transformaría a América Latina en "productora de materias primas para los centros de la nueva economía industrial, a la vez que de artículos de consumo alimenticio en las áreas metropolitanas", y al mismo tiempo en "consumidora de la producción industrial de esas áreas" (Halperin Donghi, 2007: 222). Este nuevo orden había desplazado al primer "pacto colonial" con las metrópolis ibéricas, para reemplazarlo por uno distinto, que en muchos casos iba a tener a Inglaterra y sus satélites como centro organizador (Halperin Donghi, 2007: cap. 4). Dicha situación permitió, como sabemos, un acelerado crecimiento económico en América, y una influencia creciente de las metrópolis en América, especialmente a través de la creación de la infraestructura necesaria para la exportación de bienes primarios –desde vías de ferrocarril, hasta ingenios azucareros, frigoríficos y silos cerealeros (*ibid.*: 289).

Los cambios económicos operados tendrían un impacto extraordinario en la política regional, con la llegada y consolidación de regímenes de "orden y progreso", orientados a acelerar el crecimiento, disciplinando, para ello, a sociedades habituadas al conflicto. Se tratará, por lo general, de regímenes autoritarios, respaldados por la alianza liberal-conservadora (el liberalismo del "progreso", el conservadurismo del "orden") que se había ido forjando en la época, y orientados a inscribir a la región en un tren que prometía progreso y una extensión del bienestar económico. Estas alianzas, en general, tuvieron un éxito enorme, al menos en relación con sus objeti-

vos de "orden y progreso". Entre los líderes de estos procesos se cuentan figuras tales como el general Roca en la Argentina, Da Fonseca y los republicanos en Brasil, Núñez en Colombia, Rufino Barrios en Guatemala, Porfirio Díaz en México, Latorre en Uruguay y Guzmán Blanco en Venezuela.

El proceso entonces iniciado marcó, en buena medida, la historia de los países americanos, dejando un antes y un después: países más ricos, más sólidos, más integrados; pero también sociedades más movilizadas, con clases medias y bajas más numerosas y más exigentes, frente a Estados más pudientes, pero poco dispuestos a romper con los esquemas de desigualdad profunda que siguieron marcando al continente –como en los tiempos mismos de la independencia–.

En el presente capítulo prestaremos atención a las repercusiones constitucionales de ese doble movimiento, que incluyó una primera fase de ascenso y consolidación del modelo de "orden y progreso", y una segunda fase de fractura y creciente criticismo de aquel modelo. En nuestro examen de la primera fase, estudiaremos fundamentalmente a los autores y figuras políticas que procuraron justificar el nuevo orden, caracterizado por sus rasgos fuertemente excluyentes (entre los que se incluían una notoria concentración de poderes en el Poder Ejecutivo, el drástico uso de los medios coercitivos del Estado, derechos políticos limitados, y compromisos sociales prácticamente nulos). Como veremos, en cierto punto el positivismo se convirtió en "lengua franca" entre los intelectuales más importantes de la época. La mayoría de los positivistas apoyaban, de una manera u otra, las nuevas tendencias dominantes, tanto políticas como económicas, a la vez que rechazaban los elementos de jacobinismo, extremismo, utopismo y radicalismo político que asociaban con las obras de sus oponentes.

Luego, en una segunda parte, vamos a concentrarnos en la fase de paulatino resquebrajamiento y crecientes cuestionamientos frente al nuevo orden. Estudiaremos algunas de las alternativas que crecieron, como reacción primero, y luego como resistencia, frente al bloque del "orden y progreso". Haremos referencia, así, a tres de las corrientes que marcaron –política y constitucionalmente– este período: la vertiente radicalizada (agrarista, indigenista, socialista), la vertiente democrática (sobre todo, en los casos de Uruguay y la Argentina) y la vertiente revolucionaria (México), sobre la cual nos detendremos especialmente, dada la influencia que alcanzara en la renovación de la vida constitucional de la región (Halperin Donghi, 2007: 325).[1]

1 En el estudio de tales desarrollos, vamos a poder reconocer una evolución notable en el pensamiento regional, pero también –y sobre todo– cruciales continuidades. Ellas, sobre todo, en dos planos, de especial interés para los

Positivismo, orden y progreso (Justo Sierra/ Rabasa/Vallenilla Lanz/el Apostolado Positivista y Rui Barbosa)

El constitucionalismo de fusión, que nació en América Latina a mediados del siglo XIX como propuesta jurídica, se consolidó políticamente hacia finales del siglo. Para entonces, la región pareció entrar en una nueva fase histórica, marcada por la estabilidad política, el crecimiento económico, y regímenes de gobierno de corte autoritario, ansiosos por disciplinar a sociedades inclinadas al conflicto, para allanar de ese modo el camino hacia el bienestar material.

Económicamente, los países adoptaron entonces formas más extremas de liberalismo económico, cuyo carácter necesario e imperioso fue defendido a través de un discurso que estaba en clara sintonía con el pensamiento antiestatista de Herbert Spencer, muy influyente en esos años. El carácter claramente ideológico de esta propuesta podía advertirse, en todo caso, en el hecho de que los gobiernos de la época –lejos de asumir un papel "abstencionista"– se distinguieron por el brutal uso de la coerción estatal, destinado a sentar las bases del nuevo arreglo económico.

Un ejemplo interesante de esta nueva forma de pensar y obrar lo ofrece uno de los gobernantes paradigmáticos del período, el general argentino Julio Argentino Roca. En su discurso ante el Congreso, al asumir la Presidencia, el 12 de octubre de 1880, Roca dejó en claro cuáles eran las dos grandes preocupaciones que iban a dominar a su gobierno: "el ejército y las vías de comunicación" (Halperin Donghi, 1980: 437). El ferrocarril, sobre todo, serviría para asegurar que lo producido en el interior del país llegara al puerto de Buenos Aires, para su exportación. Mientras tanto, el ejército le permitiría "completar el sometimiento de los indios de la Patagonia y del Chaco," liberando así "vastos territorios de sus enemigos tradicionales" y ofreciendo, de ese modo, "garantías ciertas a la vida y la propiedad de los que vayan con su capital y con sus brazos a fecundarlos" (*ibid.*). Roca parecía enorgullecerse del lugar represivo que reservaba para la labor del ejército, durante su gobierno. Decía así:

---

propósitos de este trabajo. El primero de ellos nos refiere a las continuidades en el pensamiento liberal-conservador, que vinculan al proyecto de los "prepositivistas", como Sarmiento, Alberdi o Echeverría, con los positivistas de fin de siglo (Zea, 1970: 31). La otra continuidad fundamental es la que aparece en el cuadrante del radicalismo democrático.

> Lo declaro bien alto desde este elevado asiento, para que me oiga la república entera. Emplearé todos los resortes y facultades que la Constitución ha puesto en manos del Ejecutivo nacional, para evitar, sofocar y reprimir cualquier tentativa contra la paz pública. En cualquier punto del territorio argentino en que se levante un brazo fratricida, o en que estalle un movimiento subversivo contra una autoridad constituida, allí estará todo el poder de la nación para reprimirlo (*ibid.:* 438).

La defensa teórica de estos regímenes –consolidados y en ascenso– de *orden y progreso* llegó de la mano del pensamiento *positivista*, y la noción de la "política científica" que impulsaran originariamente, desde el centro de Europa, Henri de Saint-Simon y Augusto Comte (Zea, 1970). Dicha mirada sobre la vida pública reclamaba apoyarse en hechos y en experimentos prácticos, antes que en las abstracciones y la metafísica que asociaban con un cierto liberalismo; y proponía una salida política tecnocrática, en donde una élite iluminada aseguraba la paz social y lideraba el camino hacia el progreso económico, aún a través del uso de medios autoritarios (Comte celebraría, en su país, el golpe de Luis Napoleón, en 1851, como muchos de los comteanos locales –según veremos– festejarían la llegada de nuevos regímenes autoritarios). Aquí vamos a prestar especial atención a algunas de las expresiones de este movimiento de ideas en América Latina. Nos concentraremos, en particular, en unos pocos casos paradigmáticos: los de México, Venezuela y Brasil.[2]

México. Para el caso de México, vamos a ocuparnos principalmente del trabajo de dos de sus juristas positivistas más notables: Justo Sierra y Emilio Rabasa.[3]

2 Son numerosos los temas y autores que merecerían ser examinados, por los interesados en el período, incluyendo la obra de los argentinos Carlos Bunge, Florentino Ameghino o José Ingenieros; el boliviano Alcides Arguedas; el peruano Francisco García Calderón; el brasileño Euclides da Cunha; etc. Otra vez, el trabajo de algunos de los autores citados, como Zea y Hale, representan buenos puntos de partida para este emprendimiento.

3 Un importante antecedente del trabajo de ambos, desde una perspectiva positivista, aparece en el trabajo de Gabino Barreda. Barreda –quien nació en Puebla, y supo pelear contra la invasión norteamericana– estudió medicina en Francia, en donde conoció a Augusto Comte. Su concepción positivista trascendió a partir de un discurso de 1857 –la *Oración Cívica*– en donde hizo una reconstrucción de la historia mexicana desde el punto de vista de dicha ideología. Desde 1867, por lo demás, Barreda quedó a cargo de la organización de la educación, en México. La consigna que lo guiaría en dicha empresa sería una versión modificada de la

Justo Sierra había participado de un movimiento rebelde contra el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, y llegado al poder el general Porfirio Díaz, colaboró con este en ese período de transición. Desde el periódico *La Libertad*, Justo Sierra apoyaría la obra que iniciaba Porfirio Díaz, quien financió la publicación convencido, como estaba, de que "los gobiernos fuertes son los que no temen la verdad, y los amigos de esos gobiernos son los que saben decirla" (Cossío Villegas, 1957: 20).

Representante del positivismo, y en su condición de publicista del Porfiriato, Justo Sierra abogará, como otros miembros de su generación, por un progreso basado en el orden: "El progreso positivo" –señalaba– "estriba en el desarrollo normal de una sociedad, es decir, en el orden" (*ibid.*, 27). La fórmula de ese progreso también encontraba similitudes con las que habían ofrecido y ofrecerían otros representantes de esa concepción: "Sabemos ya qué es lo preciso para modificar las condiciones de nuestra existencia. Dos palabras lo dicen todo: ferrocarriles y población" (*ibid.:* 28).

En su conocido libro *Evolución política del pueblo mexicano,* Justo Sierra precisaría algunos de los rasgos de esta nueva mirada, en relación con el orden, la libertad y el progreso:

> Las dictaduras de hombres progresistas, que sean al mismo tiempo administradores inteligentes y honrados de los fondos públicos, suelen ser eminentemente benéficas en los países que se forman, porque aseguran la paz y garantizan el trabajo, permitiendo almacenar fuerzas a los pueblos. Pueden ser detestables en teoría, pero las teorías pertenecen a la historia del pensamiento político, no a la historia política, que sólo puede generalizar científicamente sobre hechos. Mas cuando la dictadura pesa sobre la justicia, crea el desorden y hace de la paz un estado precario, entonces es una calamidad; esto fue en muy poco tiempo la dictadura santanista (Sierra, 1940: 251).

Las políticas propias del autoritarismo pasado servían de contraejemplo para su modelo de progreso deseable. En todo caso, aquellos antecedentes debían corregirse, en este nuevo tiempo, conforme a los avances que aportaba un renovado conocimiento científico. Esa sería, por caso, la conclusión a la que llegarían los redactores del periódico *La Libertad*: los nuevos líderes,

---

consigna comteana ("Amor, orden y progreso"): "Libertad, orden y progreso," que graficaría la aspiración de reinterpretar y encauzar el movimiento liberal revolucionario de 1850 en un nuevo paradigma político.

"guiados por la ciencia [...] deben repudiar medio siglo de revoluciones y anarquía, reconciliar a los partidos en conflicto y reforzar al gobierno de modo tal de satisfacer las necesidades de la era industrial" (Hale, 1986: 388).[4]

Una cosmovisión emparentada, tanto en sus contenidos como en su orientación política, con la de Justo Sierra se encuentra en el influyente trabajo de Emilio Rabasa, conocido jurista y pieza importante en la justificación del régimen de Porfirio Díaz. Su defensa legal del Porfiriato comenzaba por una profunda crítica de la Constitución mexicana de 1857. Rabasa veía combinados, en dicho documento, los dos males de la abstracción y el utopismo, que, en su opinión, contrastaban con el iluminismo oligárquico que prometía el Porfiriato (Rabasa, 1912). Por eso era que, en su opinión, la Constitución no había logrado nunca hacerse efectiva. Decía Rabasa:

> La Constitución de 1857 no se ha cumplido nunca en la organización de los poderes públicos, porque, de cumplirse, se haría imposible la estabilidad del gobierno, y el gobierno, bueno o malo, es una condición primera y necesaria para la vida de un pueblo [...] Juárez, Lerdo de Tejada y el general Díaz, antepusieron la necesidad de la vida nacional a la observancia de la Constitución, e hicieron bien... [Porfirio Díaz] sabía, como Juárez y Lerdo, que Comonfort tenía razón al declarar imposible el equilibrio de los poderes públicos que la Constitución establecía (Cossío Villegas, 1957: 167-168).

Ambos –Sierra y Rabasa– propusieron, frente a la vieja Constitución, amplias reformas (e incluso participaron activamente en la introducción de algunos de esos cambios en el viejo texto). Ambos, en definitiva, y con su trabajo, fueron piezas decisivas en la consolidación y justificación de la dictadura de Porfirio Díaz, quien gobernaría México durante unos treinta

4 Es posible encontrar, en Justo Sierra, las bases de un pensamiento que aparece en sintonía con el que distinguiera a Alberdi y la generación del 37, en América del Sur: el progreso y la libertad requieren del orden. El politólogo Vicente Palermo remarca bien tales paralelismos –el vínculo entre el modo en que Justo Sierra defiende la dictadura de Porfirio Díaz, y la fórmula liberal-conservadora de "libertades políticas restringidas, libertades económicas abundantísimas". En su opinión, "Sierra es plenamente consciente de que la clave institucional del porfiriato es la escisión –'doctrinaria'– entre derechos civiles y políticos. La analogía con la 'república restrictiva' de los derechos civiles para todos y los derechos políticos para pocos, de la Argentina del 80 es notable" (Palermo, 1993: 21).

años: el primero antes de la llegada del Porfiriato, el segundo luego de su partida (Cossío Villegas, 1957).[5]

Rabasa, en particular, tendría un papel decisivo en el proceso de la reforma constitucional. Conforme dijera Silva Herzog, él se convertiría en el nexo jurídico fundamental entre el Porfiriato y el nuevo régimen revolucionario que pondría fin al mismo. En sus términos: "El cambio institucional propuesto por Rabasa traza el puente entre porfirismo y revolución. La Constitución de 1917 es síntesis perfecta: el ideario revolucionario a través del método porfirista" (Silva Herzog, 1990: 295). Con un ojo puesto en la historia, Rabasa propone entonces un programa completo de cambios,[6] que Silva Herzog resume del siguiente modo:

> No legisles contra la naturaleza. La historia enseña los éxitos de la prudencia y los costos de la ingenuidad. Reconstruir la base institucional del sistema presidencial es el resumen de la propuesta. Hacer de la práctica porfiriana, norma constitucional. Fortalecer las facultades del presidente, hacer directa su elección para dotarlo de mayor representatividad, fortalecer el veto suspensivo, restringir las causales de responsabilidad; debilitar, por la otra parte, al Congreso, dividirlo en dos cámaras, acotar su acción a sólo un período de sesiones (*ibid.:* 292).

Finalmente, las reformas propuestas incluyeron cambios destinados a reforzar las capacidades y poderes del Ejecutivo, limitar la libertad de prensa, y restringir el sufragio (sin esa reforma, ninguna otra tenía sentido, según Rabasa). El pensamiento de Rabasa, en particular, influyó en algunos aspectos específicos de la misma, que incluyeron iniciativas "relativas al juicio constitucional, el veto, el nombramiento de magistrados, la interpretación del art. 14 (irretroactividad de las leyes), etc., [que] fueron base para

5 En palabras de Cossío Villegas, "Justo Sierra escribe criticando la Constitución (de 1857) al iniciarse el Porfiriato y Emilio Rabasa al concluirse; el primero crea la ideología que daría vida al régimen de Porfirio Díaz, y el segundo justifica *a posteriori* esa ideología, y al hacerlo, justifica al régimen mismo. Sierra y Rabasa son, pues, los dos grandes pilares en que se sustenta la justificación histórica del Porfiriato. Y así, no puede extrañar que el apoyo de estos dos talentos y de estas dos plumas extraordinarias lo sigan manteniendo a flote a pesar del tiempo y de tanta vicisitud y fuerza adversa" (Cossío Villegas, 1957: 61-62).

6 Sostiene Herzog: "Emilio Rabasa piensa históricamente. Su interés por la historia no proviene de una atracción por el pasado sino de su preocupación por el presente. Hacer historia es, para el jurista, percibir las leyes del movimiento social. Por ello, el discurso histórico de Rabasa no se distrae en el relato de los hechos: apunta directamente a su interpretación" (*ibid.*: 292).

la corrección de preceptos que no estaban de acuerdo con la realidad, y que, al ser modificados de acuerdo con el criterio de Rabasa, se convirtieron en factores de ayuda para el progreso nacional" (Lascurain, 1956: 69)

Venezuela. Otro ejemplo importante, con una mirada similar sobre la nueva época que se abría, es el que se encuentra en el famoso trabajo del venezolano Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo democrático* (Vallenilla Lanz, 1919). Vallenilla Lanz también repudia los rasgos idealistas y extremistas que reconoce en el pasado ("los principios abstractos del jacobinismo"), y que asocia, como aquellos, con Constituciones de funcionamiento improbable. Al mismo tiempo, reivindica el rol de los caudillos venezolanos que supieron actuar como "César", capaces de entender y responder a la "psicología de nuestras masas populares" (Hale, 1986: 413). Vallenilla habla de un "Cesarismo democrático [caracterizado por] la igualdad bajo un jefe: el poder individual surgido del pueblo por encima de una gran igualdad colectiva", un César que puede mantenerse en el poder gracias a que representa al pueblo, porque "no hay gobierno estable sin pueblo a la espalda pensando como el gobierno mismo, sintiendo y procediendo como él" (Vallenilla Lanz, 1919: 203).

En Venezuela –sostiene el autor– el antecedente político más importante de esa forma de gobierno había aparecido con Simón Bolívar, que habría sabido reconocer, mejor que cualquier otro, que "el derecho de la soberanía", finalmente, no era sino "el derecho que tiene cada país de gobernarse a sí mismo según su tradición, según su temperamento, según su historia" (*ibid.:* 218). Bolívar había advertido que, para gobernar en América Latina, las exigencias eran otras: no las de un poder controlado, sino las propias de un tipo diferente de democracia, caracterizada por la presencia de un gobierno fuerte, capaz de disciplinar a la sociedad, en beneficio colectivo. En todo caso, el error de Bolívar habría sido su incapacidad para arrastrar a las masas populares. Sin embargo, su genio de estadista iba a encontrar continuidades en otras experiencias posteriores, más plenamente exitosas. En tal respecto, Vallenilla Lanz reconocía al menos dos experiencias de este tipo, en Venezuela. La primera, la del caudillo José Antonio Páez, a quien describe como "el único hombre capaz de contener con su autoridad y su prestigio a las hordas llaneras".[7] La segunda, la del dictador Juan Vicente Gómez, quien

7 Páez es descripto como "el gran Egoísta, el Dictador, el César o el Cesarión que domina todos los egoísmos rivales, los organiza, los disciplina y funda como Juan Manuel de Rosas, el Estado despótico, que ha sido en todos los tiempos la base de la nacionalidad y de la patria" (citado en Pereira Larraín, 1980: 285-286).

gobernara Venezuela veintisiete años, entre 1908 y 1935. Gómez aparece, entonces, como "el Magistrado necesario para estas democracias, porque realiza aquel axioma político-social del libertador [Bolívar]: los Estados americanos han menester de los cuidados de gobiernos paternales que curen las llagas del despotismo y la guerra" (citado en Pereira Larraín, 1980: 308).

En tal sentido, el caso de Vallenilla Lanz reconoce un paralelo notable con el de mexicanos como Justo Sierra o Rabasa: la obra de Vallenilla Lanz también puede leerse como un intento de justificar el gobierno del general Gómez, junto con quien trabajó durante largos años, desempeñándose como parlamentario, presidente de las Cámaras legislativas, y sobre todo como periodista, desde el periódico *El Nuevo Diario,* a partir del cual llevó adelante una defensa férrea de la dictadura de Gómez.

Brasil. En Brasil, el positivismo tuvo a Luis Pereira Barreto como a uno de sus introductores y propagandistas principales. Pereira Barreto fue un importante crítico tanto del liberalismo como –especialmente– del pensamiento católico, doctrinas por entonces de enorme influencia en su país. Para Barreto, el conocimiento más sofisticado podía ser aprehendido solo por los miembros de una exclusiva élite, que por dicha razón podía arrogarse el derecho de conducir al resto de la sociedad, en carácter tutelar (Paixao, 2000). En particular, el positivismo brasileño adquirió un peso especial en el ámbito militar, sobre todo en la Escuela Militar de Río, en donde enseñaba el militar Benjamín Constant, un convencido partidario del pensamiento de Comte.

Dentro de ciertos círculos, el positivismo brasileño fue abrazado como Iglesia, y religión de la humanidad, que incluiría a numerosos fieles y aun un templo en donde honrar la doctrina. Dentro de esta versión más ortodoxa del positivismo se destaca el trabajo de Raimundo Teixeira Mendes,[8] y de su cuñado Miguel Lemos. Juntos trabajaron por la proclamación de la República, la abolición (gradual) de la esclavitud (Buarque, 1972: 290), ciertas reformas sociales inclusivas, y la separación de la Iglesia y el Estado. Dichas reformas resultaban imperiosas, y aunque defendían los cambios graduales, entendían justificado, para su logro, medidas tomadas "desde arriba" destinadas a acelerar tales procesos, como mismo un golpe de Estado. De allí que no sorprende que ambos –miembros de lo que denominarían el *Apostolado Positivista Brasileño*– respaldasen la instauración de una "dic-

8 Devoto de Comte y partícipe activo en la Iglesia Positivista de Brasil, Teixeira Mendes propondría la bandera que todavía es hoy bandera nacional, y que lleva en su centro la frase "orden y progreso".

tadura republicana" y declarasen su decidido apoyo a la insurrección armada de Benjamín Constant en 1889, que terminara en la declaración de la República (Buarque, 1972: 293). A Constant le presentaron, entonces, un programa, con aquellos criterios de autoridad concentrada, un Legislativo débil (vinculado con una pretensión de debilitar, también, el poder de los *fazendeiros*, enemigos –por sus intereses ligados al café– de la industrialización, y allí concentrados), un Estado laico. Decían los positivistas, en su programa:

> Nuestra constitución debería combinar el principio de la más absoluta libertad con el principio de autoridad. Tal combinación quedaría asegurada del modo siguiente: a) perpetuidad de la función dictatorial, acumulando el poder ejecutivo, comprendiendo en éste el poder judicial, con el legislativo y transmisión del poder a un sucesor libremente elegido por el dictador, bajo la sanción de la opinión pública convenientemente consultada; b) separación de la Iglesia y el Estado, supresión de la enseñanza oficial (salvo la instrucción primaria), plena libertad de reunión y discusión, bajo la única condición de la firma de los escritores y completa libertad profesional, mediante la abolición de todos los privilegios científicos, técnicos e industriales, c) una única asamblea, elegida a claras, poco numerosa y exclusivamente destinada a votar el impuesto y fiscalizar los gastos (Zea, 1964: 103)

Con la caída de la monarquía y el ascenso de la República, el general Deodoro da Fonseca quedó al frente del país, como su primer presidente. En su gabinete, los positivistas tuvieron un lugar destacado, en los Ministerios de Guerra (Constant) y Agricultura (Demétrio Ribeiro). Los positivistas tuvieron presencia, también, en las primeras discusiones en torno a la necesidad de adoptar una Constitución: para ellos, no era imprescindible llamar a una Asamblea Constituyente, sino que propiciaban la redacción de la misma por parte de una comisión de especialistas, que luego la pondría a consideración pública a través de un plebiscito.

En 1890, los representantes del Apostolado presentaron su propio proyecto constitucional, que tuvo como nombre *Orden y Progreso en nombre de la Humanidad, la Patria y la Familia.* En el Título III del mismo se dejaba en claro que el gobierno federal iba a quedar en manos de un dictador, con derecho a nombrar su sucesor, y que sería acompañado por cuatro ministros: Guerra, Finanzas, Justicia y Relaciones Exteriores (citado en Horbáth y Szabó, 2005: 24-25). En el proyecto constitucional de los positivistas, se incluían una serie de derechos civiles (prensa, opinión, reunión) que consideraban indispensables para que la dictadura no degenerara en despo-

tismo. Y aunque el mismo no fue aceptado, varias de las propuestas por ellos realizados llegaron a inscribirse, poco más tarde, en la Constitución de Brasil de 1891: la exigencia de la separación de la Iglesia y el Estado, el matrimonio civil, o una mayor descentralización administrativa.

La Constitución finalmente aprobada, sin embargo, respondió a un modelo que se diferenció del propuesto por los positivistas más ortodoxos, y quedó más vinculada a otro propiciado por el destacado jurista Rui Barbosa, quien no puede ser considerado positivista.[9]

La pluma de Barbosa terminaría de moldear por completo la síntesis constitucional elaborada entonces por el gobierno. Su participación en el proceso constituyente incluyó la tarea de revisar los diversos (cinco) proyectos presentados por una comisión de especialistas. Fue él, también, el responsable de acercar la Constitución al molde norteamericano (decían de Barbosa, irónicamente, que "escribía para el Brasil traduciendo del inglés"; por lo demás, el modelo "suizo" era considerado, por él, imposible de trasplantar en un territorio tan vasto como el de Brasil, y el de Francia también, por no encajar en un país destinado a ser federalista, como el suyo). Finalmente, la Constitución incluyó un sistema presidencialista, enmarcado en una división tripartita de poderes, una organización federalista, y un Supremo Tribunal Federal capacitado para ejercer el control de las decisiones políticas del Ejecutivo y el Legislativo (Arinos de Melo, 1967).[10]

La vertiente radicalizada: agrarismo, indigenismo y socialismo

En lo que sigue, vamos a prestar atención a las vertientes políticas críticas, que aparecieron en reacción al extenso período de "orden y progreso". El

9 Integrante del Partido Liberal y nacido en Bahía, Barbosa fue miembro del Parlamento, durante el período del Imperio, desde donde bregaría por la reforma electoral; la reforma de la enseñanza jurídica; la abolición de la esclavitud; y la paulatina democratización de la monarquía (Barbosa, 1921: 359-369). Desde la dirección del *Diario de Noticias* comenzó a abogar decididamente por la adopción de un sistema federalista. Luego del fin del Imperio y la consagración de la República –un régimen por el que no se mostraba particularmente atraído– Barbosa llegó a ocupar diversos cargos, incluyendo el de vicejefe de Gobierno.

10 Como intelectual a cargo del diseño del nuevo sistema, Barbosa sería señalado como principal responsable de un constitucionalismo formalista e idealista, basado en un liberalismo individualista que era considerado completamente ajeno al pensamiento político y social de su país (V. A. Da Silva, 2011).

hecho es que, a comienzos del siglo XX, América Latina comenzó a reconocer, otra vez, algunos destellos de aquel fugaz pero fulgurante pensamiento crítico, radical, que estallara a mediados del siglo XIX. Recordemos que 1848 había simbolizado la irrupción poderosa de un pensamiento de aristas radicales, que venía a retomar, a su vez, los reclamos de libertad de los movimientos revolucionarios de 1810. El nuevo pensamiento radical latinoamericano tuvo, en los primeros años del nuevo siglo, una base de apoyo importante de donde nutrirse. Resaltan, al respecto, las experiencias y escritos que dejaran la obra de Francisco Bilbao, Santiago Arcos y la Sociedad Igualitaria en Chile, el movimiento antisantanista, reformista, liberal e igualitario en México, el radicalismo agrario de Artigas en Uruguay, o el radicalismo político colombiano.

Esta nueva oleada de radicalismo reconoció, por lo demás, fuentes de origen no tan diversas de aquellas de mediados de siglo, influencias de origen tanto interno como externo. En cuanto al marco exterior, podríamos volver a señalar la influencia de un renovado pensamiento político de izquierda, graficado en los movimientos socialistas y anarquistas que se fortalecieron, y la expansión extraordinaria, en número y protagonismo, de la clase obrera. La revolución bolchevique en Rusia, Octubre de 1917, constituye un símbolo y paradigma innegables de este movimiento crítico al capitalismo (Hobsbawm, 1995: cap. 2; Hobsbawm, 1998; Angell, 1994). Otro factor externo que jugó un rol importante en esta historia fue la creciente influencia de los Estados Unidos en la región, y los fuertes movimientos de resistencia que esta provocó.

En cuanto al marco interior, otra vez, el resurgir del radicalismo aparece luego de un período de restricciones de los derechos políticos y "estabilidad conservadora". En este caso, el movimiento de apertura comienza a darse a medida en que empiezan a advertirse los signos de agotamiento del denominado nuevo pacto colonial (Halperin Donghi, 2007).

Lo que es más relevante, tal como había sucedido en 1848 pero esta vez de un modo mucho más potente, es que se vislumbran en la región cambios significativos en cuanto a su composición social. Ellos están dados, en algunos casos, por la llegada de inmigrantes (pobres) europeos; en otros, por el crecimiento de la clase trabajadora (sobre todo, el proletariado urbano en la Argentina, Chile y México); y por el crecimiento en número y en protagonismo de capas medias, que comienzan a presionar por una mayor participación política, a la que los gobiernos del "autoritarismo con progreso económico" se resistían sistemáticamente.

El clima reinante en la época es de resistencia frente a un orden excluyente, y a la vez de desencanto frente a la creciente hegemonía norteame-

ricana. Una de las áreas en las que podemos encontrar expresiones tempranas de malestar y ruptura con el viejo orden es en la literatura. En este sentido, hay varias obras literarias que, por un lado, parecen ser continuación del legado positivista, pero por otro dejan entrever, claramente, la fatiga frente al orden dominante. En algunas encontramos una confrontación con los valores asociados a la cultura norteamericana: utilitarismo, materialismo, imperialismo; así como también es posible encontrar un enfrentamiento con valores más alineados con la tradición española, incluso con la católica.[11] Se encuentran excelentes ejemplos de estos nuevos movimientos en la poesía de Rubén Darío, o en las críticas antimaterialistas de Paul Groussac.[12]

En los comienzos del siglo XX aparecen con una fuerza inédita dos corrientes políticas reactivas, que surgen en claro desafío del viejo orden. Por un lado, encontramos un movimiento democratizador que trabaja contra el autoritarismo político dominante. Por el otro, encontramos un movimiento más radical, relacionado estrechamente con grupos socialistas y agrarios (Halperin Donghi, 2007: cap. 5). Comenzaremos nuestro análisis con el examen de los movimientos agrarista y socialista, para luego concentrarnos en la primer vertiente.

El surgimiento de un movimiento agrario y socialista fuerte es particularmente interesante si recordamos la debilidad que había caracterizado a sus antecedentes inmediatos. Sin embargo, "luego de 1900 su aparición fue súbita y potente, en diversos países, empujada y acelerada por un período de cambio socioeconómico: expansión de economías exporta-

11 En algunos casos, estos movimientos de descontento generaron expresiones reactivas que tuvieron componentes evolucionistas e incluso racistas. Muchos intelectuales positivistas (entre los que se cuentan figuras como el boliviano Alcides Arguedas, el chileno Francisco de Encina, los argentinos Carlos Bunge y José Ingenieros, el venezolano César Zumeta o el brasilero Manoel Bonfim) mostraron un interés particular en atribuir las dificultades de la región para el desarrollo económico a la composición racial de las sociedades latinoamericanas (Funes y Ansaldi, 1995).

12 Sin embargo, la obra cumbre del período –por su notable influencia, literaria y política– es el *Ariel*, del uruguayo José Enrique Rodó, que reivindica el humanismo, el idealismo, la espiritualidad y el modo desinteresado (que quedaba relacionado con lo latinoamericano), frente al materialismo y la sensualidad anglosajonas. *Ariel* tomaba a sus motivos principales de la obra *Calibán*, de Ernest Renan, en donde –contra lo que ocurriría en el libro del uruguayo– Calibán, símbolo del materialismo, se "imponía" frente a Ariel –la estatua que simbolizaba el humanismo–. A partir de la obra de Rodó, se hablaría de una generación *arielista*.

doras, y su integración internacional dentro del sistema capitalista internacional, un crecimiento modesto de la industria y de una fuerza laboral urbana, y en algunos casos una inmigración masiva" (Hale, 1986: 428). Hacia 1920, las principales expresiones de estas experiencias podrían encontrarse en "el socialismo en la Argentina y Chile, el agrarismo indigenista en México y una ideología única, en Perú, que incluía elementos de ambos" (*ibid.*).

Si la Revolución Rusa era, desde Europa, fuente de inspiración para los americanos, los movimientos críticos de América Latina tendrían otra experiencia notable, a la que mirar y de la que aprender, en la Revolución Mexicana, de la que nos ocuparemos con cierto detalle más adelante.[13] Por lo demás, tanto la vertiente democrática, como la socialista agraria, encontraron apoyo e inspiración en el movimiento estudiantil contestatario y democrático, que comenzaba a ganar influencia en todo el continente. El movimiento reformista universitario tuvo un puntapié inicial de enorme importancia en las aulas universitarias de Córdoba, en la Argentina de 1918 (donde recibiría un fuerte apoyo de parte del gobierno del presidente Hipólito Yrigoyen). Las demandas estudiantiles del movimiento de *La Reforma* se dirigieron, entonces, a incrementar "la representación estudiantil en el gobierno de la Universidad, a modificar las prácticas de exámenes, y a terminar con las prácticas del nepotismo en los nombramientos del cuerpo de profesores" (Rock, 1986: 432). Desde Córdoba, el movimiento reformista estudiantil creció rápidamente y se propagó hacia otros países. Esta renovación política nacida al calor de la reforma universitaria latinoamericana fue, a su vez, la principal escuela de formación para una parte importante de los sectores más radicalizados del pensamiento político regional: allí haría sus primeras armas en política Fidel Castro, y de allí emergería, también, uno de los líderes reformistas más importantes que tuvo la región, el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), que tiene hasta el día de hoy enorme influencia en la política de su país.

Obviamente crítico del orden jurídico vigente, el nuevo pensamiento radical latinoamericano no llegó a convertirse en pensamiento dominante,

13 En todo caso, Alan Angell destaca al menos dos elementos que contribuyeron negativamente a la expansión de ideales de izquierda, y en particular marxistas, en la región (junto, claro está, con la represión política). Uno, la influencia del otro "gran sistema de creencias" en la región, esto es decir, la Iglesia, con su habitual sesgo antimarxista. El otro factor sería la presencia de partidos políticos populistas, de raíz nacionalista (Angell, 1994).

y tal vez no constituyó siquiera la principal fuerza de desafío frente al orden establecido (también en este sentido, el alcance y límite de sus propuestas vuelve a encontrar un paralelo con el pensamiento radical de mediados de siglo XIX). Sin embargo, resulta claro que el radicalismo de este nuevo siglo tuvo una enorme presencia e influencia en la región, y que en su activismo y en sus propuestas se encuentran antecedentes fundamentales para pensar el desarrollo –y los contenidos– del constitucionalismo social desde mediados del siglo XX.

Por ello mismo, a continuación vamos a llamar la atención sobre algunas de las figuras que ayudaron a renovar y cambiar el pensamiento jurídico radical latinoamericano –a los que destacaremos por la influencia que llegaron a ejercer, tanto como por la sustancia de su pensamiento. Mencionaremos, en tal sentido, a tres de los primeros líderes del socialismo argentino (Juan B. Justo, Alicia Moreau de Justo y Alfredo Palacios), al chileno Luis Recabarren, a los peruanos Manuel González Prada y José Mariátegui, al cubano José Martí, y al mexicano Ricardo Flores Magón.

El Partido Socialista de la Argentina, fundado en 1894, destaca por la extraordinaria relevancia que alcanzara, a través de algunos de sus principales cuadros, en la renovación del pensamiento jurídico y la legislación del país. El médico y escritor Juan B. Justo, cofundador del partido (junto con José Ingenieros), jugaría un papel fundamental en esa renovación. Se trataría, conforme al filósofo Alejandro Korn, del primero en animarse a ir más allá de la "ideología alberdiana", a la que le anexó la idea de justicia social (Hale, 1986: 429). Primer traductor al español de *El Capital* de Karl Marx, fundador del diario socialista *La Vanguardia*, creador de la Cooperativa del Hogar Obrero y de la Biblioteca Obrera, Justo se desempeñó durante muchos años como legislador, e impulsó proyectos legislativos de importancia, que fueron desde la persecución del juego y el alcoholismo, hasta –sobre todo– el establecimiento de notables iniciativas sociales. En particular, tales proyectos fueron elaborados e impulsados junto con otro destacado socialista de la época, Alfredo Palacios. Muchas de sus iniciativas consiguieron finalmente aprobación parlamentaria, y contribuyeron así al debilitamiento del poder de la oligarquía dominante. A su vez, tales medidas abrieron la puerta a un muy fértil período de legislación social, que llegaría a su apogeo en los años del peronismo.[14] Esta renovada legis-

14 Aun así, hubo numerosas objeciones al tono liberal de muchas de estas iniciativas, que pudo verse no solo en las (justificadas) defensas de una amplia libertad de expresión (en momentos en donde arreciaban los embates contra la libre expresión de los partidos de izquierda); sino sobre todo en (menos

lación social incluyó también numerosas iniciativas relacionadas con los derechos de las mujeres.[15]

Unos pocos años después, en 1912, se funda en Chile el Partido Obrero Socialista (POS). Su fundador es (a diferencia del caso argentino) un modesto trabajador, el tipógrafo Luis Emilio Recabarren (Recabarren, 1979, 1987; Hall y Spalding, 1986). Junto con algunos aliados, Recabarren no solo promovió numerosas medidas destinadas a mejorar los destinos de los sectores trabajadores. Ellos supieron presentar, también, un proyecto de Constitución para el establecimiento de una "república federal socialista en Chile". En ella, la "suprema soberanía" residiría en las Asambleas Industriales, las Municipales y en la Asamblea Nacional, y todos los ciudadanos, varones o mujeres, nacionales y extranjeros, mayores de 18 años, tendrían "derecho a formar parte de sus respectivas asambleas y a cooperar de la administración social de la República" (art. 1). Crítico consistente y al extremo de la propiedad privada, Recabarren creía que esta debía abolirse o colectivizarse; así, en su proyecto de Constitución se contemplaba solo un tipo específico de propiedad, a saber, la propiedad social.

Junto con su propuesta por una reforma constitucional, Recabarren también defendía una igualdad económica radical;[16] era también un duro detractor de los tipos de democracia que emergían por entonces en la región,[17] y un temprano crítico del uso de la coerción estatal (en ese sentido,

---

justificables) actitudes en torno a la propiedad privada; la defensa del libre comercio; o el aliento al capital extranjero (Hale 1986: 429; Palacios, 1934).

15 En particular gracias al impulso de Alicia Moreau de Justo, doctora, feminista, socialista, activista defensora de los derechos humanos, y esposa de Juan B. Justo. Alicia Moreau impulsó una ley a favor del sufragio femenino (que fue por entonces rechazada por un Senado conservador), así como otras iniciativas relacionadas con los derechos de madres y embarazadas, y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Oddone, 1934).

16 "La igualdad económica, sépanlo los topos del intelecto, es la que nosotros queremos. La igualdad económica no es imposible, y mal que les pese a los parásitos, ha de implantarse por la fuerza de la revolución" (Recabarren, 1979: 126).

17 Decía Recabarren: "Cuando la acción socialista y obrera ha empezado a ser una amenaza para los ricos, inventaron un calmante llamado democracia con el cual entretiene a los obreros que no saben distinguir bien las cosas [...]. La democracia es aquella acción que le dice al pueblo: ahí tienes el voto, elije a tus representantes a tu gusto, para que te libren de la miseria. Pero, al mismo tiempo que le dan derecho de votar, lo corrompen, ofreciéndole dinero por el voto, y entonces el pobre que todavía no comprende el valor del voto, lo vende, y con ello remacha su esclavitud" (Recabarren, 1987: 16-17).

objetaba fuertemente el sistema penal y carcelario,[18] y el sistema judicial en general[19]). Igualdad económica y un nuevo modelo moral debían ser los pilares de un nuevo sistema.[20]

En Perú, más o menos en la misma época, encontramos los trabajos de otro notable anarquista, Manuel González Prada (González Prada, 2009), quien también desarrolló una interesante línea de pensamiento, crítica de la representación política, con resabios rousseaunianos, y que claramente remitía al trabajo de precursores como la notable Flora Tristán o Francisco Bilbao (exiliado en Perú a mediados del siglo XIX). González Prada se preguntaba: "¿Qué han logrado los trabajadores con ir a depositar su voto en el ánfora de una plazuela? Ni elegir al amo, porque toda elección nacional se decide por el fraude o la violencia. Aunque se predique la igualdad y la confraternidad, el mundo sigue dividido en clases enemigas que viven explotándose y despedazándose". ¿Y quiénes eran las víctimas de estos procesos, entonces? Para él, la respuesta no ofrecía dudas: "los trabajadores. Ellos son el derecho; ellos son la justicia; ellos son el número", pero "viven desunidos [...] frente al bloque homogéneo y compacto de los verdugos y explotadores" (González Prada, 2009: 302).

González Prada fue un sistemático crítico del derecho. Como Recabarren o Mariátegui, él denunció, por una parte, la injerencia del poder en el ámbito judicial, y cargó contra los jueces que se convertían en herramientas del poder y no de la justicia.[21] Pero además, y más centralmente, González

18 "El régimen carcelario es de lo peor que puede haber en este país. Yo creo no exagerar si afirmo que cada prisión es la 'escuela práctica y profesional' más perfecta para el aprendizaje y progreso del estudio del crimen y del vicio. ¡Oh monstruosidad humana! Todos los crímenes y todos los vicios se perfeccionan en las prisiones, sin que haya quien pretenda evitar este desarrollo" (*ibid.*: 29).

19 "[El pueblo] ha llegado a convencerse de que la justicia no existe o de que es parte integrante del sistema mercantil y opresor de la burguesía. La literatura nacional tiene muchas expresiones, que son la más dura acusación a la inmoralidad social y a su administración de justicia, literatura que está animada en la verdad histórica" (*ibid.*: 28).

20 "La sociedad debe preocuparse de corregir la delincuencia, creando un ambiente de elevada moral, cuyo ejemplo abrace, pues el sistema penal debemos considerarlo ya un fracaso. Estimo que el sistema penal generalmente atemoriza, pero no corrige [...]. La sociedad debe, por el propio interés de su perfección, convencerse que el principal factor de la delincuencia existe en la miseria moral y en la miseria material" (*ibid.*: 31).

21 Decía González Prada: "Sabiendo cómo se elige la magistratura, se comprende todo [...] en sustancia el verdadero y único elector es el presidente de la República: Cortes y Parlamentos deben llamarse dependencias del Ejecutivo [...]. Casi siempre, un alto puesto judicial viene en remuneración de servicios

Prada presentó a la ley como el producto de las clases dominantes, y al Parlamento como un ámbito difícilmente recuperable, en razón de los intereses que lo terminaban ahogando.[22]

Más adelante, otro pensador y político peruano, José Carlos Mariátegui, extremaría estos reclamos, para señalar –de un modo inusualmente radicalizado para la región– los niveles de exclusión y explotación política, social y económica que sufrían los "indígenas" y los "negros" en su país (Mariátegui, 1988, 2006; Sobrevilla, 2005).[23] Pocos otros trabajos latinoa-

---

prestados al gobierno; y como los tales servicios suelen adolecer de una limpieza sospechosa, convendría que las gentes observaran una medida higiénica: después de dar la mano a ciertos jueces, usar detersivos y desinfectantes. Nada extraño que semejantes hombres 'no sean instrumentos de la justicia sino herramientas del poder'" (González Prada, 2009: 172-173). Y también: "Nada patentiza más el envilecimiento de una sociedad que la relajación de su magistratura, donde la justicia desciende a convertirse en arma de ricos y poderosos, ahí se abre campo a la venganza individual, ahí se justifica la organización de mafias y camorras, ahí se estimula el retroceso a las edades prehistóricas. Y tal vez ganaríamos en regresar a la caverna y al bosque [...] porque vale más el estado salvaje donde el individuo se hace justicia por su mano que una civilización engañosa donde los unos oprimen y devoran a los otros, dando a las mayores inequidades un viso de legalidad. Entre el imperio de la fuerza y el reinado de la hipocresía, preferiríamos la fuerza. Queremos hallarnos en una selva, frente a frente de un salvaje con su honda y su palo, no en un palacio de justicia cara a cara de un leguleyo pertrechado con notificaciones y papel de oficio". En su opinión, "el juez causa el daño sin arrostrar las consecuencias, parapetándose en los códigos y atribuyendo a deficiencias de la ley los excesos de la malicia personal. Una Corte de Justicia es una fuerza irresponsable que desmenuza la propiedad, la honra y la vida, como las piedras de un molino trituran y pulverizan el grano [...]. Y, sin embargo, ninguna clase disfruta de más seguridad ni de mayores privilegios [...]. El magistrado lo gana todo sin arriesgar nada" (*ibid.*: 174-175).

22 "Donde el individuo no sufre la tiranía de un gobierno, soporta la de la ley. Dictada y sancionada por las clases dominadoras, la ley se reduce a la iniquidad justificada por los amos. El rigor excesivo de las penas asignadas a los delitos contra la propiedad revela quiénes animaron el espíritu de los códigos. Duguit afirma 'Se ha podido decir, no sin razón, que el Código de Napoleón es el código de la propiedad y que es preciso sustituirlo por el código del trabajo'" (*ibid.*: 316).

23 Decía Mariátegui: "En la América Latina, que encierra más de 100 millones de habitantes, la mayoría de la población está constituida por indígenas y negros. Pero hay más. ¿Cuál es la categoría económica de éstos? Los indígenas y negros están en su gran mayoría incluidos en la clase de obreros y campesinos explotados, y forman casi la totalidad de la misma. Esta última circunstancia sería suficiente para poner a plena luz toda la importancia de las razas en la América Latina como factor revolucionario. Pero hay otras particularidades que

mericanos pusieron tanto énfasis en la cuestión de la exclusión indígena, y en pocos trabajos, además, resulta tan claramente expuesta la conexión existente entre esa exclusión y el problema de la propiedad de la tierra.[24]

Por lo demás, Mariátegui mantuvo siempre un diálogo muy crítico con el derecho de su país, al que señaló acusatoriamente por su carácter liberal-individualista pero, sobre todo (y el punto es muy importante, dado que, a pesar de su obviedad, no solía ser tematizado de ese modo), por la forma en que, en su aplicación práctica, resultaba moldeado según la voluntad de los más poderosos.[25] Los trabajos de Mariátegui mostraron esa cruza entre indigenismo y marxismo que supo distinguir al pensamiento radical peruano de principios de siglo (ver, por ejemplo, Mariátegui, 2006).[26]

---

se imponen frente a nuestra consideración. Las razas aludidas se encuentran presentes en los Estados y constituyen una inmensa capa que con su doble carácter común, racial y de explotados, está extendida en toda América Latina, sin tener en cuenta las fronteras artificiales mantenidas por las burguesías nacionales e imperialistas" (Mariátegui, 1971: 54).

24 Afirmaba también: "Todas las tesis sobre el problema indígena, que ignoran o eluden a éste como problema económico-social, son otros tantos estériles ejercicios teoréticos –y a veces sólo verbales–, condenados a un absoluto descrédito. No las salva a algunas su buena fe. Prácticamente, todas no han servido sino para ocultar o desfigurar la realidad del problema. La crítica socialista lo descubre y esclarece, porque busca sus causas en la economía del país y no en su mecanismo administrativo, jurídico o eclesiástico, ni en su dualidad o pluralidad de razas, ni en sus condiciones culturales y morales. La cuestión indígena arranca de nuestra economía. Tiene sus raíces en el régimen de propiedad de la tierra. Cualquier intento de resolverla con medidas de administración o policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituye un trabajo superficial o adjetivo, mientras subsista la feudalidad de los 'gamonales'" (Mariátegui, 1988).

25 "El 'gamonalismo' invalida inevitablemente toda ley u ordenanza de protección indígena. El hacendado, el latifundista, es un señor feudal. Contra su autoridad, sufragada por el ambiente y el hábito, es impotente la ley escrita. El trabajo gratuito está prohibido por la ley y, sin embargo, el trabajo gratuito, y aun el trabajo forzado, sobreviven en el latifundio. El juez, el subprefecto, el comisario, el maestro, el recaudador, están enfeudados a la gran propiedad. La ley no puede prevalecer contra los gamonales. El funcionario que se obstinase en imponerla, sería abandonado y sacrificado por el poder central, cerca del cual son siempre omnipotentes las influencias del gamonalismo, que actúan directamente o a través del parlamento, por una y otra vía con la misma eficacia" (*ibid.*).

26 El trabajo de Mariátegui tiene, en este sentido, vínculos y diferencias importantes con el de otro gran intelectual y político peruano de la época, Haya de la Torre. Haya de la Torre había nacido a la política a través de su militancia universitaria, en San Marcos, y como miembro de la Federación de Estudiantes Peruanos (FEP). Desde allí propondría un camino de alianzas entre obreros y

Paralelo en el tiempo, y en algunas de sus ideas, nos encontramos en Cuba con el trabajo de José Martí, poeta, periodista, filósofo, fundador del Partido Revolucionario Cubano. Los escritos de Martí resultarían fuente de inspiración principal para los movimientos radicales, críticos de los Estados Unidos, dirigidos a obtener la liberación y autonomía de la isla. Como Mariátegui, Martí proveyó a sus compatriotas de un acervo ideológico rico, nacionalista, radical, y a la vez distante del que provenía de las versiones más ortodoxas del comunismo. Menos cercano al marxismo que Mariátegui, el discurso de Martí lograría alcanzar también a sectores de la "burguesía liberal", y no solo o principalmente a la "izquierda radical" (Angell, 1994: 176).[27] Austero al extremo, trabajador y militante infatigable, la prédica latinoamericanista, anticolonialista y antiimperialista de Martí resultó influyente en toda la región, y en particular en Cuba, en donde sigue siendo considerado el principal "apóstol de la independencia".

En México, el anarquista Ricardo Flores Magón –fundador del periódico *Regeneración* y del Partido Liberal Mexicano (PLM)– coincidió con pensadores como los citados en muchas de sus preocupaciones y críticas. El centro de su atención estuvo puesto, también, en la situación de los más postergados de la sociedad, y consideró, como aquellos, que una clave crucial para revertir dicha situación consistía en el cambio radical en la organización de la propiedad (Viñas, 2004). Muchas de sus propuestas iniciales se tornaron visibles en el famoso programa del PLM que él escribiera, y que se convertiría en un antecedente importante, por caso, de lo que luego serían los aspectos más de avanzada de la Constitución de México de 1917. El programa limitaba los poderes presidenciales, pedía limitación en las horas de trabajo, salario mínimo, educación laica, y ponía un especial acento en la cuestión de la propiedad. En este sentido, exigía la expropiación de la tierra improductiva y la creación de un Banco Agrícola para facilitar el acceso de los pobres a la tierra y a las herramientas pro-

---

estudiantes (destaca el apoyo a una huelga general llamada por los trabajadores textiles de Perú), que culminaría en la creación de una nueva fuerza política, el citado APRA, tres años más tarde (Hale, 1986: 431-432). Mariátegui, mientras tanto, se había acercado a la izquierda –y al marxismo en particular– en Italia, en donde se encontraba becado, en épocas previas a la llegada al poder de Mussolini. De vuelta a su país, se reencontró con Haya de la Torre, con quien mantendría un significativo vínculo político hasta 1928, cuando rompe con aquel (con quien disentiría en sus apreciaciones sobre el imperialismo y la revolución) y funda el Partido Socialista Peruano.

27 Martí desarrolló un estilo heterodoxo que más tarde caracterizaría a activistas tales como el socialista Roa García (Roa García, 2010).

ductivas. Definía, además, que "el Estado dará tierras a quien lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas". Hacia 1911, el programa llegó a incluir la abolición directa del "principio de la propiedad", a partir del cual –se sostenía allí– surgía el poder de la Iglesia y del Estado. El PLM consideró entonces que el pueblo debía "tomar la tierra y las maquinarias en sus propias manos", de modo de poder "regular la producción de la riqueza en favor de sus propias necesidades".[28]

La vertiente democrática: yrigoyenismo, batllismo y la experiencia del Ejecutivo Colegiado en Uruguay

En las páginas anteriores, examinamos una de las corrientes importantes que aparecieron en América Latina, en reacción frente al "autoritarismo modernizador" de fines del siglo XIX: la vertiente radicalizada, con sus manifestaciones agraristas, socialistas, marxistas. Aquí vamos a detenernos, en cambio, en otra vertiente que apareciera entonces, con enorme fuerza: la vertiente democratizadora, que vamos a ilustrar con las experiencias del yrigoyenismo en la Argentina, con el Partido Radical, y del batllismo en Uruguay, con el Partido Colorado.[29] Ambos casos, provenientes de países vecinos, ejemplifican bien una alternativa política muy propia de la época, que implicaría la afirmación del orden democrático, una mayor apertura a la participación política popular, el enfrentamiento armado con el viejo modelo conservador –afincado aún en importantes sectores del territorio nacional– y un perfil laico que generaría fuertes tensiones con el poder eclesiástico (Lynch, 1986: 569).[30] Vayamos, entonces, a los ejemplos seleccionados.

28 Flores Magón fue arrestado, en los Estados Unidos, por la redacción de un panfleto dirigido a "todos los anarquistas del mundo", que se consideró atentatorio contra los esfuerzos bélicos norteamericanos. Pocos años después, moriría en la cárcel (según algunos, por los golpes que le propiciaran los guardias de la prisión).

29 Dentro del mismo grupo, podría destacarse también la importancia del Partido Demócrata, en Perú.

30 Ambos casos resumen bien una tendencia que encontraría otros ejemplos notables en América Latina, ejemplos entre los cuales destaca, por caso, el gran líder liberal ecuatoriano Eloy Alfaro (dos veces presidente de su país), símbolo del republicanismo, y que destacó por su disputas con la Iglesia y el enfrentamiento armado con el conservadurismo ecuatoriano (Deas, 1986: 663-668).

En primer lugar, puede decirse que el radicalismo argentino (la Unión Cívica Radical, más precisamente), apareció liderado en la época por un político singular y principista, Hipólito Yrigoyen, y como un partido apoyado especialmente en las clases medias urbanas y rurales. Como tal, la Unión Cívica encabezó una batalla por la democratización política y la moralización de la vida pública (Romero, 2001). Su fundador, Yrigoyen, destacó en un comienzo por su participación activa en las revueltas armadas de 1890 (la Revolución del 90), encabezadas por Leandro N. Alem, Bartolomé Mitre y Aristóbulo del Valle contra el *unicato* conservador, considerado corrupto y autoritario, y comandado entonces por Miguel Juárez Celman. Aunque la revuelta radical es derrotada, Celman renuncia a su cargo y es reemplazado por Carlos Pellegrini. Logrado aquel objetivo, el activismo de la Unión Cívica se mantuvo, sin embargo, persistente. En efecto, al comando de un amplio grupo de militantes, Yrigoyen ejerció intensas presiones –presiones que combinaron la abstención electoral con la lucha armada– a favor del fin de una época marcada por el fraude y los abusos electorales.

En buena medida respondiendo a tales exigencias, su aliado y presidente de la República Roque Sáenz Peña promovería la famosa Ley de 1912, que vendría a hacer posible el histórico establecimiento del sufragio universal, secreto y obligatorio en el país. Yrigoyen sería el más beneficiado por dicha reforma, y resultaría el primer presidente electo a partir del sufragio popular. Su primera presidencia se extendería entre 1916 y 1922,[31] y la segunda entre 1928 y 1930, año en que lo derroca un golpe de Estado que inauguraría una larga serie de golpes militares en la Argentina (Alonso, 2006; Luna, 2005).

El gobierno de Yrigoyen simboliza bien la peculiar fase de transición política en la que se encontraba su país en particular, pero en general toda la región. La Argentina, como otros países de América Latina, trataba por un lado de poner fin al dominio del pasado: un poder conservador, que había conseguido consolidarse a través de décadas de gobiernos autoritarios; pero por otro lado, a la vez, comenzaba a sentir el peso de lo que sería su marca distintiva en el tiempo futuro: un incremento en la conflictividad social, promovida por una clase obrera creciente en número e importancia. Estos conflictos sociales representaban el tipo de tensiones

31 La primera presidencia de Yrigoyen se vio marcada también por acontecimientos trágicos, derivados de enfrentamientos del gobierno con grupos socialistas, anarquistas y revolucionarios, que llevaron adelante huelgas y masivas manifestaciones durante el período.

que llegarían a caracterizar la vida política de las nuevas naciones en los años por venir.[32]

Concentremos nuestra atención, ahora, en el caso de Uruguay a comienzos de siglo. Aquí, nos encontramos con que el tradicional Partido Colorado había sufrido una renovación sustantiva, a partir de la influencia del líder popular José Batlle y Ordóñez. Con él, el partido expande su influencia a partir de una base que se asienta en Montevideo y sectores rurales cercanos a la capital. La experiencia de gobierno de Batlle estaría marcada, como la de Yrigoyen, por un incipiente intervencionismo estatal, destinado a favorecer a sectores sociales hasta entonces postergados; y se distinguiría también por una renovada concepción laica de la vida pública. Las presidencias de Batlle, notables por su capacidad para expresar "a las nuevas fuerzas sociales emergentes en lo que ya no era una sociedad dominada por una elite", se caracterizarían por su capacidad para adoptar las "demandas de los sectores medios y las clases trabajadoras (especialmente de Montevideo) contra los regímenes de trabajo autocrático propios de los empleadores nacionales y de los inversores externos en Uruguay" (Oddone, 1986: 465).

Hay por lo menos un aspecto más del batllismo que merece especial atención a los fines del presente trabajo. Se trata de la experiencia del Ejecutivo Colegiado promovida, muy especialmente, por el movimiento batllista. La primera Constitución de Uruguay, de 1830, había favorecido la adopción de un Ejecutivo unipersonal, como se estilaba en la región en la época, aun-

32 En el caso particular de la presidencia de Yrigoyen se advierte, por un lado, un duro enfrentamiento con los resabios del poder conservador, firme aún en diversas provincias argentinas. La solución que encontrará el jefe del Ejecutivo, para desplazar a los conservadores, será la de la *intervención federal,* una herramienta que servirá para el propósito específico de recrear políticamente al país, pero tendrá como consecuencia inmediata, también, la del reforzamiento de un poder institucional ya concentrado. Durante su primera presidencia, Yrigoyen dispondrá un total de veinte intervenciones federales, quince de ellas por decreto (Rock, 1986: 431). Por otro lado, el gobierno radical se caracterizará por una diversidad de conflictivos choques con grupos obreros organizados. Dos de entre tales enfrentamientos mostrarán los peores rasgos de un gobierno con vocación democratizadora. El primero fue la llamada *Semana Trágica,* iniciada a partir de una huelga de trabajadores metalúrgicos, y que terminaría con numerosas muertes: un conflicto que, por lo demás, también era símbolo de la época de guerra, y de la dificultad de las industrias manufactureras locales para mantenerse en pie sin la provisión de bienes importados. El segundo de tales enfrentamientos es el que se desató en 1920, en la Patagonia, a partir de una dura insurrección de trabajadores rurales. En ambos conflictos –distintivos de esta época de transición– el gobierno pondría fin a los movimientos huelguísticos a partir del recurso a la fuerza armada.

que en medio de tensas discusiones sobre los poderes que debían transferirse al presidente (Bauzá, 1887; Pivel Devoto, 1951 y 1956; J. Ramírez, 1967). El constitucionalista local José Ellauri había sido uno de los defensores más importantes del modelo elegido. Ideólogo principal de la Constitución uruguaya, Ellauri había emulado, a su través, a la muy elitista Constitución argentina, rivadaviana, de 1826, fuertemente presidencialista, difícil de reformar, hostil al asambleísmo parlamentario, y muy restrictiva en materia de derechos políticos y civiles.[33] Con la llegada del batllismo, los pensadores legales comenzaron a imaginar alternativas para este modelo presidencialista.

José Batlle y Ordóñez fue el gran impulsor de dicho cambio en la organización del sistema político. Él había encontrado inspiración para el mismo en el sistema suizo, que había conocido en un viaje posterior a su primera presidencia (1903-1907), destinado a liberar de presiones a su sucesor (Claudio Williman, presidente en el período 1907-1911). Conforme al ejemplo suizo, el gobierno tenía una Presidencia múltiple, que era ocupada por uno de ellos de manera rotativa. Inspirada en dicho modelo, la propuesta de Batlle representaba un modo de reaccionar frente a los amplísimos poderes presidenciales creados por la Constitución de 1830, una manera de defender las libertades públicas y, sobre todo, una forma de erradicar definitivamente el fantasma de las dictaduras; un fantasma que había hecho sentir su presencia, repetidamente, en la historia nacional. Aunque su propuesta encontró inicialmente resistencia popular, él la siguió promoviendo frente a la Asamblea Constituyente, una operación que explicara en el diario fundado por él, *El Día,* bajo el título “Mi conducta en la Reforma”.

Finalmente, y a pesar de las presiones políticas en contrario, en 1918 la Asamblea terminó por suscribir la postura de transacción entre las corrientes presidencialista y colegialista, y en el art. 70 de la misma estableció un Ejecutivo bipartito, fijando que “el Poder Ejecutivo es delegado al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración”.[34] El presidente era elegido directamente, por cuatro años, tenía funciones de gobierno y representación de la Nación, y de él dependían los ministros

33 Ellauri había estudiado derecho en la Argentina, y tenía vínculos estrechos con parte de la dirigencia política argentina.

34 Antes de “Mi conducta…” Batlle había publicado en el mismo diario sus conocidos “Apuntes sobre el Colegiado”, en donde proponía la adopción de una junta de gobierno de nueve miembros. Dicha publicación había provocado una división política entre colegialistas y anticolegialistas. Finalmente, se tendió a alentar una solución de transacción entre ambas facciones, en pos de adoptar una fórmula intermedia entre la propuesta presidencialista y la que favorecía a la solución puramente colegiada (Valencia Carmona, 1979: 87).

de Relaciones Exteriores, Interior, Guerra y Marina. El Consejo, mientras tanto, era elegido por seis años, también directamente, cumplía funciones de administración, y de él dependían los Ministerios de Instrucción, Obras Públicas, Hacienda e Industria.

Posteriormente, las reformas constitucionales de 1934 y 1942 (que se llevaran a cabo en violación de los procedimientos formales de reforma, establecidos constitucionalmente), ratificarían la organización política hostil al Ejecutivo unipersonal, más favorable al parlamentarismo, y terminarían por reafirmar el modelo del Ejecutivo bipartito. Conforme a los textos aprobados, cualquier ministro podía reclamar que la consideración de cualquier asunto fuera puesta en estudio del Consejo que integraban los ministros junto con el presidente. Sin embargo, la práctica tendió a convertir en ilusoria dicha posibilidad. En 1952, el batllismo lograría imponer su viejo anhelo de un Ejecutivo Colegiado, dejando de lado la fórmula de transacción de 1917. Así, entonces, el modelo se extrema: el gobierno pasa a ser plenamente colectivo, desaparece la figura del presidente, y el Consejo Nacional de Gobierno pasa a ser presidido por una parte de sus miembros (cuatro de ellos), que ocupan el cargo por un año, de manera rotativa. El presidente, ahora, tiene poderes básicamente de coordinación dentro del cuerpo colectivo que es quien finalmente decide. Esta reforma estaría en vigencia quince años, hasta la llegada de la Constitución de 1967, que volvería al viejo sistema del Ejecutivo unipersonal (Sanguinetti y Pacheco Seré, 1971: 122-132).

La vertiente revolucionaria: de la Revolución Mexicana a Ayala, Aguascalientes y Querétaro

La revolución política de México constituye la expresión más notable del descontento regional con el viejo sistema heredado, de "orden y progreso". Más que eso, la Revolución Mexicana destaca por ser una revolución que tiene una inmediata traslación en el nivel constitucional, dejando, como uno de sus muchos legados, la notable Constitución de 1917. Los movimientos de resistencia comenzaron, en este caso, con la rebelión de amplios y diversos sectores sociales, que luego de largas décadas se alzaron para poner fin al llamado Porfiriato –el largo gobierno del dictador Porfirio Díaz– caracterizado por su unicato autoritario, modernizador y excluyente. El régimen de Porfirio Díaz había comenzado manteniendo la formalidad de cuatro años de gobierno y un sucesor dócil, pero enseguida había virado

a formas más extremas y explícitas de autoritarismo, que culminaron en el gobierno ininterrumpido del dictador, desde 1884 hasta 1911.

A nivel constitucional, como sabemos, Porfirio Díaz había contado entre sus tantos apoyos con el de las dos grandes inteligencias constitucionales del período: Justo Sierra y Emilio Rabasa, dos agudos críticos del constitucionalismo mexicano de 1857. Ambos pensadores, involucrados directamente en la vida jurídica de su país, veían la Constitución de 1857 como origen de muchos de los males que se habían desatado en el país, desde entonces, y que habían provocado, entre otras desgracias, un largo período de inestabilidad política. Díaz aparecía como producto de la crisis que la vieja Constitución había ayudado a producir, y también como solución frente a ella: como el líder que le daría al país el orden y la estabilidad que tanto necesitaban.

Sin embargo, lo cierto es que hacia 1910 el Porfiriato mostraba ya su peor versión, y también la más decadente. De allí que, por primera vez, las fuerzas de la oposición comenzaran a atraer la atención de la mirada pública.[35] Desde los empobrecidos campesinos dirigidos por Emiliano Zapata, en Morelos, hasta una convergencia de amplios grupos de descontentos, en el entonces próspero norte del país, vastos sectores de la sociedad confluyen en un movimiento revolucionario que se alza contra el viejo caudillo (Knight, 1990a).[36]

La revolución se desató entonces, y con ella una serie de graves enfrentamientos entre sus distintas facciones que, para los fines de lo que aquí nos interesa señalar, culminaron con el llamado que haría uno de sus jefes, Venustiano Carranza (jefe del llamado "Ejército Constitucionalista") a una Convención Constituyente, en Querétaro. La Convención Constituyente de Querétaro sería la encargada de sentar las bases legales de la nueva era, modificando a su vez la antigua Constitución de 1857.

En este punto cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, es importante mencionar que Querétaro es el resultado de un largo proceso de disputas políticas, activadas por una situación de desigualdad económica extrema

35 En efecto, en un comienzo, fue el mismo Porfiriato el que promovió la organización de las fuerzas de la oposición, en un intento de ampliar las bases de su legitimidad.

36 Dos de los principales movimientos sociales que se opusieron al antiguo régimen político fueron movimientos campesinos radicalizados de composición indígena: uno era el guiado por Pancho Villa, en el norte del país, y el otro el liderado por Emiliano Zapata, en el sur. Estos movimientos parecen tener claras raíces en la historia mexicana, particularmente en los movimientos indígenas rebeldes que, al momento de la revolución de Independencia, fueron liderados por los religiosos Hidalgo y Morelos.

(especialmente en relación con la propiedad de la tierra). En segundo lugar, no debemos dejar de enfatizar que la Convención de Querétaro fue posible después de dos significativos –aunque fallidos– intentos de reforma constitucional: uno en Ayala, el otro en Aguascalientes.

El primer intento importante de reformar la Constitución después de la revolución es el Plan de la Villa de Ayala, o Plan de Ayala, firmado el 28 de noviembre de 1911 por un grupo de militares zapatistas, en su amplísima mayoría de origen campesino. El documento de Ayala denuncia los peligros que enfrenta la revolución (el documento denuncia, en particular, al líder que entonces la encabezaba, es decir a Francisco Madero), para luego concentrarse decisivamente en un programa de reforma agraria que incluye la recuperación de las tierras "despojadas" por el porfirismo, la expropiación –previa indemnización– de los grandes propietarios (dado que "la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria"), o la nacionalización de los bienes de aquellos que se opongan al plan (Gilly, 1994: 97-98).

El Plan de Ayala tuvo su continuidad en otro documento radical hecho público también por el zapatismo, en agosto de 1914: el manifiesto titulado "Al pueblo mexicano". En él se rechazaba la posibilidad de un gobierno militar, como toda reforma electoral que no incluyera reformas sociales, y se convocaba a una asamblea de "los jefes de los grupos combatientes, los representantes del pueblo levantado en armas". Ante todo, el manifiesto reivindicaba los principios básicos del Plan de Ayala: expropiación, confiscación, restitución (*ibid.:* 156).

Otro notable documento, también muy avanzado para la época, lo constituye una carta programática escrita por el general Manuel Palafox en septiembre de 1914, en la que se reivindica la revolución agraria propiciada por el zapatismo y los principios del Plan de Ayala. En ella, Palafox reclama la reunión de una "convención formada por los revolucionarios de la república", en donde se eleve "al rango de preceptos constitucionales" a los tres grandes "principios agrarios" del Plan de Ayala: "restitución de tierras a los pueblos o particulares que fueron despojados a la sombra de los malos gobiernos, confiscación de bienes a los enemigos del Plan de Ayala, y expropiación por utilidad pública" (*ibid.*: 157-158). Algunas de estas propuestas pasarían a convertirse en ley y en realidad poco después, por caso, en Cuernavaca, a partir de decisiones tomadas por el gobierno zapatista que controlaba el área.

De modo más relevante aún, puede citarse a la Convención de Aguascalientes, que constituiría el gran antecedente de la Convención de Querétaro. Aguascalientes reunió representantes del ejército constitucionalista (a las órdenes de Venustiano Carranza) y de la División Norte (que enca-

bezara Pancho Villa). Solo después, y con la Convención ya avanzada, se sumarían a ella algunos representantes de la División Sur, zapatista, y su presencia cambiaría dramáticamente el curso del evento. La reunión había estado motivada, sobre todo, por la pretensión de poner fin a las duras disputas que se habían generado entre las distintas facciones rebeldes (las facciones que se habían alzado contra el régimen de Porfirio Díaz). La reunión generaba grandes expectativas: uno de los juristas más notables de la época, Luis Cabrera, sostuvo entonces que aspiraba a convocar a un Congreso "más grande que el de 1857", que sea "el primero en la historia de [...] México" en legislar conforme a las reales necesidades de los mexicanos" (*ibid.*: 165).

Luego de un comienzo plagado de dificultades, y sobre todo a partir de la llegada de los representantes del zapatismo y del trabajo conjunto de estos y de los villistas, la Convención terminó por activarse y llegó a tomar algunas decisiones de importancia. Ellas incluyeron, por ejemplo, la reivindicación y aprobación de algunos de los puntos básicos del Plan de Ayala, un desafío al poder de Carranza, y la proclama de que "la soberanía la ejerce el pueblo [...] levantado en armas" (*ibid.*: 168). Sin embargo, la Convención terminaría poco luego, con una extendida sensación de trabajo inocuo e inacabado.

Enmarcada en estos antecedentes la Convención de Querétaro puede entenderse mejor. Sin duda, muchas de las decisiones tomadas en Querétaro tendrían un carácter y una impronta social inusitados a los ojos del constitucionalismo regional. Sin embargo, y al mismo tiempo, resulta claro que esta nueva reunión constituyente difirió de modo significativo de las que la habían precedido. Otra vez, tanto la composición política como social del encuentro parece explicar, en buena medida, sus resultados: mientras que Ayala había estado dominada por el ala política más radical –zapatista–, y el ala social más agrarista/campesina, y Aguascalientes había sido producto de una mezcla de facciones políticas diversas (el villismo, el carrancismo, y a último momento el zapatismo), y facciones sociales más homogéneas y vinculadas con el sector militar, Querétaro por su parte vendría a expresar sobre todo (aunque no de modo exclusivo) a la facción política entonces dominante, la más conservadora de ellas –la carrancista que, como veremos, se encontraba dividida en ramas diversas– y de sectores sociales más acomodados (volveremos sobre este punto más adelante).

El Congreso de Querétaro quedó inaugurado el 21 de noviembre de 1916, y prontamente apareció dividido entre grupos de tendencias opuestas: unos más conservadores –vinculados, por caso, a Luis Rojas y Félix Palavicini–, y otros más radicales o jacobinos, liderados por Francisco Múgica.

En su significativo mensaje constituyente, Venustiano Carranza marcó la impronta de la Convención, y volvió sobre los tópicos recurrentes del constitucionalismo regional. Carranza señaló entonces que la Constitución anterior (la de 1857), se contentaba con apelar a "principios generales" y "fórmulas abstractas [...] de gran valor especulativo, pero [...] ninguna utilidad positiva" (Rabasa, 1986: 196); sostuvo que los constituyentes anteriores no se habían preocupado por ajustar el derecho constitucional "a las necesidades del pueblo mexicano" (*ibid.*), e hizo referencia, también, a la inutilidad que había mostrado el ordenamiento anterior para asegurar los beneficios de la soberanía nacional, la división de poderes, la federación y la forma republicana (*ibid.*: 197-198).

Aunque sensible a la cuestión social, el proyecto presentado por Carranza ante el Congreso distaba de tener el perfil del que luego resultaría aprobado por la Convención.[37] Su proyecto ingresaba solo tímidamente en la cuestión agraria, autorizaba al Poder Legislativo a expedir leyes sobre el trabajo y en pos del progreso de la clase obrera, favorecía la "franca intervención" del Estado en materia económica, y –a pesar de la desconfianza que mostraba hacia la participación política mayoritaria, se abría al sufragio "igual para todos, libre y directo" que justificaba en el hecho de que la revolución había sido hecha "por las clases inferiores, por los ignorantes y los oprimidos" (*ibid.*: 208). Sin embargo, y en definitiva, el proyecto Carranza en su esencia reproducía la organización tradicional de poder, puesto que fortalecía los poderes y la autoridad del Poder Ejecutivo.[38]

37 Según Rabasa, el mismo "contenía algunos destellos de doctrina social", hacía referencias a las cuestiones agraria y laboral, pero bajo la idea de que ambas temáticas debían ser tratadas minuciosamente a través de las leyes, y no por la Constitución porque "se decía, ninguna constitución hasta entonces había abordado éstos y otros temas básicos" (Rabasa, 1995: 156-157).

38 Dicho resultado era cuanto menos extraño, luego de largas décadas de dictadura unipersonal. Las excusas eran variadas. Por un lado las habituales: Carranza citaba a Tocqueville diciendo de los pueblos hispanoamericanos "van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir" (*ibid.*: 370). Se refería, también, a las influencias de la Revolución Francesa, para volver sobre otro tópico habitual: se habían tomado de ella "todas sus reivindicaciones" cuando los pueblos "no estaban preparados" para ello (*ibid.*: 371). Y luego se cargaba sobre la Constitución de 1857 y su temerosa apuesta por un gobierno más parlamentario: él podía comprenderse en Inglaterra o en España, y explicarse en Francia –decía Carranza– pero nunca ser aceptado en México, donde no contaba con "ningún antecedente" ni era aconsejable lanzarse "a la experiencia de un gobierno débil" (*ibid.*: 373). Era necesario aún, en su opinión, el recurso a "gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden" a "poblaciones indisciplinadas" (*ibid.*: 371).

Revolución y partido único: "no solo disparando se barren las tiranías"

La Constitución finalmente aprobada en México en 1917 destacaría ante todo por su pionera y radical apertura a la cuestión social. Ello en el marco de una Constitución que siguió, en parte, el proyecto presentado por Carranza, sobre todo en cuanto a mantener la organización política dentro de los marcos tradicionales del hiperpresidencialismo regional. A la vez, el nuevo proyecto de Constitución tenía mucho que ver con el viejo modelo "de corte liberal e individualista de la Constitución de 1857" (Carpizo, 1982: 58). El resultado fue –como empezaría a ser habitual en América Latina, desde entonces– una Constitución de dos velocidades o "de mezcla", que vino a combinar modelos constitucionales de inspiración diversa y, en buena medida, contradictorios entre sí.

La incorporación de la cuestión social en la Constitución mexicana, como viéramos, no resultó extraña en el contexto de enormes desigualdades existentes e intensa movilización social. Sin embargo, en la dinámica más acotada de los debates constituyentes, la llegada de "lo social" resultó algo sorprendente e inesperada. Por caso, en la Convención de Aguascalientes –el gran antecedente de lo que sería luego la Convención de Querétaro– se escuchó el reclamo de los marginados por primera vez, particularmente en los alrededores de la Convención, en la voz de Paulino Martínez, reclamando "tierra, libertad y justicia". Tales reclamos se justificaban, según Martínez, porque "no es solo disparando proyectiles en los campos de batalla como se barren las tiranías" (Sayeg Helú, 1974: vol. 3, 204).

Fue en el marco de estas reiteradas exigencias de justicia social que la Convención Constituyente finalmente convocada decidió delegar en una comisión de representantes –encabezada por el diputado Rouaix– la discusión en torno a los aspectos más "sociales" del documento. Este grupo asumió la extraordinaria tarea de escribir el primer borrador de lo que serían luego las cláusulas sociales de la Constitución mexicana de 1917. Como sostuviera el diputado Cravioto, "la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros" (Noriega, 1988: 104).

El resultado sería notable, y ya es conocido por todos.

Solo por señalar algunos aspectos de la Constitución, podríamos mencionar en primer lugar el art. 27, que declaraba que la Nación era la depositaria original de la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional.

El art. 27 se animó a sostener, entonces, que:

> La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Otra cláusula crucial era el art. 123, en donde se afirmó, por ejemplo, que "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil" para lo cual el Estado promoverá "la creación de empleos y la organización social para el trabajo". Luego, el artículo ingresa en una regulación de las relaciones laborales que llega a un detalle extraordinario, hasta cubrir muchos de los temas que conformarían la agenda del derecho del trabajo en el siglo por venir. Así, la Constitución establece la duración máxima de la jornada de trabajo, la prohibición del trabajo de los menores, la regulación del trabajo de las embarazadas, consideraciones sobre los salarios mínimos, el derecho a las vacaciones, la igualdad que debe regir en las relaciones laborales, las condiciones de salubridad e higiene obligatorias, la regulación de los accidentes de trabajo, el derecho de huelga, el derecho de organización sindical y patronal, el despido sin justa causa, el seguro social, etcétera.

Según Rouaix, estos dos artículos "fueron el resultado del radicalismo revolucionario [...] que estaba en todas las conciencias después de las sangrientas luchas que habían transformado a la sociedad mexicana" (Rouaix, 1959: 238). A ellos puede agregarse el art. 5, que también aborda la cuestión del trabajo personal, y los límites de los contratos de trabajo.

Con el dictado de la Constitución, que siguiera a la revolución, México culminó la primera etapa de un proceso de reacción frente al Porfiriato, su propio modelo del "orden y progreso" que había traído desarrollo económico, junto a un incremento en la desigualdad, y una mayor dependencia del exterior. Sin embargo, el contexto político en el que surge la Constitución era profundamente conflictivo. El país vivía un caos político alimentado por la existencia de múltiples caudillos y jefes militares que, de un modo u otro, habían participado en la revolución, y que además, en muchos casos, estaban enfrentados entre sí. Al fantasma de la anarquía se le sumaban el riesgo de nuevas rebeliones o alzamientos militares (como los que habían aparecido con la rebelión delahuertista en 1924, la rebelión de Serrano en 1927 o la *guerra cristera* en 1929), que

sugerían la posibilidad de nuevos períodos marcados por el autoritarismo. Todo ello se daba –conviene recordarlo– en el marco de un contexto internacional muy complejo, definido entonces por la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de los movimientos fascistas en Europa y, más tarde, el inicio de la Guerra Fría.

En ese marco, en diciembre de 1928, el general Plutarco Elías Calles promovió la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que luego se convertiría en el PRI, el partido que dominaría completamente la escena política mexicana durante todo el siglo. El PNR nació con un declamado sesgo de reformismo social, agrupando a numerosos líderes militares, obreros y campesinos vinculados con la revolución. Destaca, en este sentido, el gobierno de Lázaro Cárdenas (de 1934 a 1940), que llevaría adelante una cantidad de medidas de inspiración socialista, incluyendo una reforma agraria, la nacionalización de los recursos del subsuelo (el petróleo en particular), la promoción del control obrero en los ferrocarriles, planes educativos de perfil socialista, etc. (Angell, 1994: 165; Gilly, 2001).

De la mano del partido de la revolución, México alcanzaría una estabilidad política sin precedentes: desde 1929, y hasta el año 2000 (en que un representante de otro partido, el Partido Acción Nacional –PAN–, ganaría las elecciones generales), todos los presidentes mexicanos saldrían del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el PRI aparecerían combinados muchos de los rasgos que luego caracterizarían a las principales respuestas latinoamericanas frente a la crisis de 1930 (que analizaremos más abajo): *autoritarismo, socialismo, populismo y pacto entre las élites.*

Apéndice. México 1917: Constitución y presencia

Un tema de gran interés para el constitucionalismo, especialmente por sus implicaciones en las discusiones actuales sobre sociedades plurales y multiculturalismo y que se deriva –como todo este capítulo, en definitiva– de los debates constituyentes que tuvieron lugar en México a comienzos del siglo XX, es el debate en torno a las *políticas de la presencia*. Y es que en pocos momentos de la historia constitucional como entonces resultó tan clara la importancia de la "presencia" efectiva de grupos subordinados para explicar y hacer inteligible la emergencia de debates en torno a la "cuestión social", que no habían aparecido antes en ninguna otra Convención latinoamericana. México dejó en claro que la "presencia" de ciertas voces (en especial, las voces típicamente ausentes) resultaba una condición funda-

mental (quizás ni necesaria ni suficiente, pero sí fundamental) para la obtención de resultados sensibles a sus reclamos; algo que experiencias más recientes, como las de Bolivia, Colombia, o Ecuador, no harían más que ratificar (Pisarello, 2011; Uprimny, 2006).[39] Detengámonos entonces, al menos brevemente, sobre el caso de México y la enérgica llegada de la "cuestión social" a la Convención.

Todos los historiadores de la Constitución destacan la alocución inesperada y excepcional del revolucionario Luis Cabrera en la Convención de Aguascalientes, de octubre de 1914, que se convertiría en la principal "antesala del Congreso Constituyente" (Sayeg Helú, 1974: vol. 3, 197). Cabrera sostuvo, entonces, que "las grandes necesidades" del país no eran políticas: "la política no es más que un medio", agregó. Lo que el país realmente necesitaba, afirmó, era llevar adelante reformas sociales. Tomarlas en cuenta era reconocer lo que significaba contar con "una Constitución adecuada a nuestras necesidades" (*ibid.*: 196). Una Constitución que "vaya de acuerdo con la sangre, con la raza y con las necesidades del indio, y no una Constitución copiada de la francesa o la de los Estados Unidos" (*ibid.*: 196-197).

Poco después, el 27 de octubre, irrumpe en los debates una "delegación zapatista" que vuelve a poner el acento en la urgencia de orientar la nueva Constitución a abrazar temáticas sociales. Paulino Martínez recuerda a los convencionales, entonces, que "la falta de pan y de justicia fueron las causas principales que obligaron al pueblo a levantarse en armas" (*ibid.*: 200). Y agrega que "no todos los que iniciaron este movimiento pudieron comprender ni interpretar debidamente las justas aspiraciones de aquellas multitudes que se rebelaban en nombre de un pueblo oprimido y hambriento" (*ibid.*: 200-201). Pide "tierra, libertad y justicia" y no "sillones presidenciales para los ambiciosos de mando y de riqueza [...] no privilegios para determinado grupo social sin igualdad política ni bienestar colectivo [...] tierra para todos" (*ibid.*: 204).

Hubo otra llamativa irrupción popular, en el transcurso de este largo proceso constituyente, que los estudios sobre la Constitución coinciden en destacar. Esta tuvo lugar en Querétaro, cuando ya instalada la Conven-

39 R. Barragán plantea una idea similar para Bolivia en su análisis de las convenciones constitucionales de 1938 y 1945, que introdujeron preocupaciones sociales en el texto de la Constitución, y en las que por primera vez se incluyeron numerosos representantes de la clase obrera entre sus miembros; en 1938, especialmente a través del Frente Popular, que canalizó la participación de muchos trabadores sindicalizados (Barragán, 2006: 70-71, 92-93). Ella cita también el llamado de 1945 a "los trabajadores, los indígenas, la clase media" (*ibid.*: 102-103). Véase también Antezana (2003).

ción y a punto de inaugurar su labor se presentó al Congreso un amplio grupo de vecinos de la zona, compuesto por "mujeres, hombres y niños", demandando hablar con los legisladores: "Estos que estamos aquí" –sostuvo el trabajador Rafael Jiménez, en nombre de los presentes– "somos los representantes de todo el pueblo queretano, que viene a decir a ustedes que espera que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal, fundada sobre bases inconmovibles, a fin de que mejore un tanto la condición económica, política y social del pueblo mexicano" (Carpizo, 1982: 62).

Entre todos estos repentinos reclamos de tono acentuadamente social, ninguno destaca más, por su influencia, que el que presentara al comienzo de los debates, en la Convención, el diputado obrero Héctor Victoria, representante del estado de Yucatán.[40] Según el crucial testimonio de Pastor Rouaix –seguramente el principal responsable del radical programa agrario incluido en la Constitución– fue dicho testimonio el que "primeramente hizo notar la urgencia de que en la Constitución se abarcara en su totalidad el problema obrero" (Rouaix, 1959: 15). Victoria se quejó, entonces, de las iniciativas enviadas y promovidas por Carranza, por ser deficitarias y superficiales en su tratamiento del problema obrero. Al mismo tiempo, fue él quien recordó que los obreros habían tenido un papel decisivo en el triunfo del movimiento revolucionario (Carpizo, 1982: 95-96).

Victoria comenzó su alocución dejando en claro su proveniencia obrera, y quejándose por la completa ausencia de la perspectiva obrera durante los primeros debates. Luego, centró su atención en el art. 5 que estaba por discutirse, sugiriendo de modo enfático cuál era el contenido que, a su entender, debía incorporar el texto. Dijo Victoria:

> El artículo 5 a discusión, en mi concepto, debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en esa materia, entre otras las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso secundario, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y a los niños, accidentes, seguros e indemnizaciones [...]. Los que estamos en continuo roce con los trabajadores sabemos perfectamente que por efecto de la educación que han recibido, no son previsores; por consiguiente, tienen que sujetarse, en la mayoría de los casos, a la buena o mala fe de los patrones (*ibid.*: 80).

40 Son varios, de todos modos, los representantes obreros presentes, incluyendo a los diputados Andrade, Gracidas y Cravioto.

Victoria exponía, de ese modo, el alto grado de detalle que pretendía para el artículo en cuestión: un reclamo que luego la Constitución de 1917 ratificaría, en algunos pocos pero densos y complejos artículos dedicados al tema social. Además, el diputado obrero insistió en un abordaje nuevo sobre estos problemas, esto es decir, uno que se preocupara menos por las formalidades ilustradas, y más por la justicia de los contenidos.[41] Con su testimonio –concluye Rouaix– Victoria "se hizo intérprete del sentir general del Congreso, que ya se había declarado en iniciativas anteriores y que tuvo su complemento en las discusiones y propuestas que siguieron" (*ibid.*: 80).

Los testimonios mencionados guardan interés por razones múltiples: la novedad que representaría el regreso de la cuestión social en el articulado de la Constitución, la radicalidad de los reclamos, el detalle y cuidado con que se trató el tema. Pero también debe llamarse la atención, y dejar constancia, acerca de la notable correlación que se diera entre la presencia obrera –la "irrupción" de la voz de los trabajadores– y la incorporación del tema obrero y la cuestión social en general en la Constitución. El caso mexicano da sustento a una idea que ha recibido mucha atención académica en tiempos recientes: la importancia política de la *presencia* (Kymlicka, 1995; Phillips, 1995).[42]

41 Sostuvo entonces: "Los trabajadores estamos enteramente cansados de la labor pérfida que en detrimento de las libertades públicas han llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios, en una palabra, los jurisconsultos" (*ibid.*: 79-80). Un reclamo similar se escucharía, inmediatamente después, en los labios del diputado Manjarrez: era tiempo de ir sobre el fondo de la cuestión social, y dejar de lado las formas que embriagaban a los "jurisconsultos". Declaró entonces: "A mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta" (Carpizo, 1982: 96).

42 Por ejemplo, Phillips enfatiza la dificultad de entender o representar las necesidades de los otros –de "saltar las barreras de la experiencia"– sin importar "cuán cuidadosos u honestos" seamos. Sin embargo, esto tampoco debería ser tomado como una aceptación de la idea contraria, según la cual seríamos incapaces de "ponernos en los zapatos de los otros" (Phillips, 1995).

La diversidad de los miembros de la Convención Constituyente representa, sin lugar a dudas, un elemento central en la explicación de sus resultados. Dice Sayeg Helú: "Abogados, ingenieros, profesores y periodistas destacados concurrieron, así, con obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros, a la integración de un constituyente al que por ello mismo, tal vez, sus enemigos de aquel entonces llegaron a tachar de ignorante y bárbaro, haciéndolo contrastar absolutamente con la cultura y el refinamiento que caracterizaron al constituyente reformista de mediados del siglo XIX" (Sayeg Helú, 1974: vol. 3, 245-246). Una idea similar aparece también en el testimonio de Rouaix:

> Fue la representación genuina del pueblo mexicano, revolucionario en su conjunto, porque todos los diputados fueron elegidos entre los ciudadanos de las provincias que se habían destacado por sus ideas avanzadas o por sus servicios a la causa popular; en su enorme mayoría provenían de la clase media o de las clases proletarias, pues había artesanos y campesinos, profesionistas de reputación local y militares improvisados que habían obtenido sus grados en el fragor de los combates, todos inexpertos en las lides parlamentarias (Rouaix, 1959: 61).

6
El constitucionalismo a mediados del siglo XX y el retorno de la cuestión social

La imposibilidad de recrear 1880

En el período que vamos a examinar a continuación (aproximadamente 1930-1980) se produce un hecho decisivo que cambiaría por completo la vida política de la región: esto es, la incorporación de las masas trabajadoras en la política. El impacto constitucional de este hecho también será enorme, y consistirá principalmente en la incorporación de derechos sociales al constitucionalismo.

Estos episodios marcan el desmoronamiento definitivo del "orden neocolonial" que había comenzado a tambalear con la llegada del nuevo siglo y que encuentra su punto crítico, indudablemente, en la crisis económica mundial de 1929-1930. Los cambios que genera dicha crisis son abruptos y fundamentales. Los más evidentes aparecen en la esfera económica, dado el hecho de que, súbitamente, se torna más difícil seguir exportando los bienes primarios que tradicionalmente habían dado sustento económico a la región; a la vez que se cierra la posibilidad de importar determinados productos, requeridos por el consumo interno. La conmoción que generan estos hechos va a provocar, en toda la región, un fundamental replanteo en torno al rol del Estado: luego de años de proclamar un lugar de "neutralidad" (sobre todo, pero no únicamente, en el ámbito de la economía), el Estado va a asumir abiertamente un papel intervencionista, destinado a tomar control sobre las bases de la producción y distribución económicas. Ello ocurrirá de formas diferentes, incluyendo medidas tales como la fundación de bancos centrales, la creación de juntas reguladoras y el control de los precios.

Por otro lado, la historia de la región se verá profundamente marcada también por las dos guerras mundiales. En un principio, y en términos materiales, la región pareció beneficiarse con la tragedia de la guerra. A partir de entonces, América Latina pasó a tener un papel fundamental

como exportadora de alimentos y bienes primarios a los países más involucrados en la guerra. Al mismo tiempo, dotada de un mercado interno más sólido, y contando a la vez con mayores recursos, se vio obligada a iniciar un crucial proceso de *sustitución de importaciones*, destinado a reemplazar las manufacturas que las economías centrales ya no podían producir. Este proceso de paulatina industrialización contribuiría a conformar una base obrera industrial que terminaría por cambiar por completo la organización de la vida pública latinoamericana.

Ya nada sería igual, en la región, luego de la llegada de masas populares politizadas a la vida pública. En términos económicos, este nuevo paradigma implicó, conforme anticipáramos, la definitiva ruptura de la fórmula del "orden y progreso" hasta entonces predominante.[1] En términos políticos, el cambio también resultaría mayúsculo, dada la casi simultánea aparición de un sufragio más extendido, y una clase obrera numerosa y exigente. En términos legales, América Latina aparecería marcada por un tema fundamental, "un problema también nuevo y cada vez más urgente": la cuestión de "la ampliación de la vida política mediante la participación de masas cada vez más amplias" (Halperin Donghi, 2007: 379-380). Sin embargo, no resultaba de ningún modo evidente de qué manera la ley debía reaccionar frente a esas novedades.[2]

Resultaba claro, para todos, que ya no era posible mantener aquel viejo modelo, fundamentalmente excluyente, basado en la alianza liberal-conservadora. ¿Cómo preservar un orden semejante, en sociedades en donde las clases medias habían llegado a conquistar el voto universal, en donde las clases trabajadoras aparecían fueres y organizadas, en donde el Estado había abandonado definitivamente su pretendido papel "neutral"?

1 Con la crisis del viejo orden llegó a su fin también la decisiva influencia del imperio británico en la región, que sería entonces reemplazada por una robusta presencia norteamericana.

2 Las primeras respuestas del derecho oscilaron –según Halperin Donghi– entre el "liberalismo constitucional" y la "dictadura" (*ibid.*). Sin embargo –agrega Halperin– el liberalismo fracasa en su intento de mostrar una "apertura [...] a esos nuevos sectores". En efecto, el liberalismo tendió a dar un paso atrás políticamente, viéndose profundamente afectado por las críticas recibidas: resultaba claro que los liberales tenían enormes dificultades para dar respuestas apropiadas a las nuevas demandas sociales. En este escenario, y según dijera el historiador marxista Eric Hobsbawm, "la influencia del fascismo europeo resultó abierta y reconocida, tanto sobre personajes como el colombiano Jorge Eliecer Gaitán (1903-1948) o el argentino Juan Domingo Perón (1895-1974), como sobre regímenes como el *Estado Novo* (Nuevo Estado) brasileño de Getulio Vargas de 1937-1945" (Hobsbawm, 1994: 139).

Por supuesto, para los tradicionales sectores dominantes, dejar atrás el modelo de "orden y progreso" resultaba una opción muy difícil de aceptar: aquel período representaba para ellos, de algún modo, una etapa mítica. En efecto, en dicha época se había registrado un proceso de crecimiento económico muy significativo (que además había beneficiado a los sectores dominantes de manera particular), que se había dado en un contexto de relativa paz ciudadana –bajos niveles de conflicto social–; y todo ello con una estabilidad política que también resultaba excepcional a la luz de los antecedentes de la región. Sin embargo, en el nuevo siglo que comenzaba, resultaba cada vez más difícil, para los sectores dominantes, seguir expandiendo sus márgenes de beneficio económico, sobre todo cuando se incrementaba el número de las personas afectadas por los niveles de pobreza y desigualdad existentes. ¿Cómo recrear, entonces, aquel "período exitoso" –cómo recrear los ochenta–, cuando las condiciones resultaban, en todo respecto, tan diferentes?

En el plano constitucional, el ejemplo de México 1917 apareció entonces como una alternativa posible. Lo que interesaba de México, por supuesto, no era el período de profunda crisis y violencia armada que precedieron a la Constitución, sino la respuesta legal que siguió y dio salida a la crisis. Como suele ocurrir, muchos pudieron atribuir a la Constitución desde entonces vigente, la estabilidad –en condiciones de relativo acuerdo social– desde entonces lograda. Era cuando menos cierto que la Constitución ofrecía una nueva y original versión del contrato social, integrando las nuevas demandas sociales a la base del acuerdo tradicional entre liberales y conservadores.

Inspirados por el ejemplo mexicano, los líderes del pacto liberal-conservador en los distintos países latinoamericanos, comenzaron a reconocer que no era solo posible, sino también necesaria, una expansión de los límites de los viejos pactos constitucionales. De la misma manera, empezaron a sostener que las nuevas Constituciones debían incluir las demandas sociales antes ignoradas por los viejos documentos constitucionales. En otras palabras, reconocían que los nuevos tiempos hacían necesario incorporar el tercer modelo de constitucionalismo que había sido hasta entonces marginado de la discusión. Esta sería una de sus concesiones más importantes, hecha con el objetivo de calmar el descontento social existente.[3]

3 Por supuesto, las discusiones que culminaron con la Constitución de Querétaro, en 1917, vinieron acompañadas de otros debates y cambios significativos que, por la misma época, se registraban en otras latitudes. Data de estas fechas, por caso, el dictado de la Constitución de la República de Weimar (1919). Esta era la época,

Fue así que las Constituciones latinoamericanas, una tras otra, comenzaron a anexar nuevas preocupaciones sociales a la vieja matriz liberal-conservadora, que –notablemente– no fue suprimida ni sometida a cambios sustanciales. El nuevo constitucionalismo se mostró entonces con un perfil *social en materia de derechos, pero todavía demasiado conservador en materia de organización del poder.*

De todos modos, dicho cambio fue el más notable de los que se produjeron en la región, a nivel constitucional, pero de ningún modo el único: fueron tantos y tan dramáticos los eventos que se sucedieron en la región durante estos años, que también fueron muy distintas las respuestas que surgieron del constitucionalismo. En este capítulo, vamos a examinar solo algunas de entre las respuestas que aparecieron en el período, a las que seleccionaremos por su importancia e influencia. Concentraremos nuestra atención, fundamentalmente, en cinco de las salidas que se suscitaron en esta época:

i) *La salida autoritaria*, que se repetiría una y otra vez, a lo largo del siglo. Esta era, por supuesto, la manera más directa y brutal de reinstalar el viejo modelo de "orden y progreso" de 1880; examinaremos brevemente esta respuesta tan común, así como algunas de sus consecuencias más inmediatas, como lo fue el intento de moderar el presidencialismo.
ii) *La salida reformista*, que emerge principalmente en las primeras décadas del siglo XX como una reacción a la ola previa de gobiernos autoritarios. En algunos casos (aunque no en todos), esta alternativa incluyó Constituciones que se aventuraron en un sendero inusual en el marco de la historia de la región, combinando la introducción de derechos sociales con formas moderadas de presidencialismo.
iii) *La salida populista*, de especial importancia en la Argentina de Perón y el Brasil de Vargas, que procuró garantizar el desarrollo con paz social a través de acuerdos entre clases sociales contrapuestas (generalmente por medio de arreglos políticos entre empleadores y trabajadores, mediados por el Estado).
iv) *La salida del pacto democrático excluyente,* un tipo de respuesta de particular relevancia en Colombia y Venezuela, en donde los miembros de las élites trataron de garantizar la estabilidad política repar-

---

además, de la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1919), y del paulatino crecimiento del llamado Estado de bienestar y de la visión económica keynesiana.

tiéndose el poder (y evitando la práctica, hasta entonces dominante, de boicotearse entre sí). De esta manera buscaban salir de años de crisis política y extrema violencia, para alentar a la vez el desarrollo económico pacífico, a través de un nuevo pacto social en el que se excluían las fuerzas de desafío provenientes desde la izquierda.

v) *La salida socialista,* como la que –de diferentes modos– se dio en Cuba, Chile o Nicaragua. Se trataba, en este caso, de invertir las condiciones de 1880, para asegurar el triunfo de los sectores que en aquellos años habían quedado políticamente excluidos y económicamente marginados.

La salida autoritaria

La fórmula de "libertades políticas limitadas" y "libertades económicas amplísimas" tuvo su momento culminante en el período iniciado en 1880. Sin embargo, en el siglo XX, las condiciones políticas, económicas y sociales habían cambiado significativamente, y tornaban impensable una reedición lineal de aquel acontecer.

En términos políticos, había emergido una novedad de aquellas que, una vez que ocurre, parece no tener vuelta atrás. Se trataba de la consagración del sufragio universal. Una cuestión crucial era la siguiente: ¿cómo hacer, una vez consagrado el voto universal, para conservar la paz social y la estabilidad política en un contexto aún caracterizado por profundas desigualdades? (Przeworski, 2010). Además, ¿cómo mantener el nivel de crecimiento y la disciplina social que habían caracterizado el largo período de "orden y progreso" bajo estas nuevas condiciones?

En tales condiciones de "empate social" y demandas políticas renovadas,[4] la primera y más persistente respuesta ofrecida por los poderes vigentes fue

4 La idea de "empate social" está tomada del trabajo del sociólogo chileno Norbert Lechner quien la describió lúcidamente en su importante ensayo sobre la "crisis del Estado". Decía Lechner que las situaciones de "empate social" son aquellas en donde "ningún grupo o clase social tiene la fuerza económica para imponer su interés particular ni tiene la fuerza política para crear un interés general. La oligarquía terrateniente ha perdido su predominio, pero conserva una presencia poderosa. Las llamadas 'clases medias', surgidas a la sombra del aparato estatal, hacen su pujante aparición en la esfera política, pero a falta de una base económica no logran desarrollar un proyecto social. La incipiente burguesía económica no encuentra en la sustitución de importaciones (industrias ligeras de bienes de consumo) un motor con

la respuesta autoritaria. En el caso de democracias más estables, la respuesta autoritaria implicó generalmente el uso de poderes de emergencia y la adopción de medidas de emergencia, que establecieran límites serios a las libertades individuales. En los casos más extremos, aunque también los más comunes, el autoritarismo se manifestó a través de golpes de Estado, que vinieron a poner fin a los gobiernos democráticamente electos.

En democracia, la salida autoritaria se hizo especialmente visible a partir de reiteradas declaraciones de *estado de sitio,* a través de los cuales gobiernos legítimamente electos comenzaron a aplicar medidas restrictivas en materia de derechos individuales. Tales declaraciones de estado de sitio resultaron agravadas a través de dos medios, en particular. En primer lugar, por medio de su prolongación en el tiempo, que vino a convertir a los estados de excepción en estados regulares, normales. En segundo lugar, a través de la doctrina judicial de las *cuestiones políticas,* mediante la cual los tribunales comenzaron a considerar que ciertos temas –típicamente, los relacionados con las decisiones adoptadas por los gobiernos de turno durante las situaciones de estado de sitio– resultaban "eminentemente políticos" y, como tales, ajenos a la revisión judicial de constitucionalidad (Boffi Boggero, 1975).

El caso de México ofrece una segunda –y única– respuesta autoritaria a la crisis del viejo modelo. Allí, encontramos que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), surgido tras la caída de Porfirio Díaz, se ha convertido prontamente en el partido hegemónico, ocupando la totalidad del espacio político. En efecto, hasta fines del siglo XX, el PRI fue virtualmente partido único nacional. En 1936, y gracias a los esfuerzos de Lázaro Cárdenas, se crea una nueva rama del partido: la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). Así también, en 1938 el partido fundó la Confederación Nacional Campesina (CNC), en 1943 creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP, que incluía por ejemplo las burocracias nacionales), y en 1946 apareció la rama militar del partido.

---

suficiente impulso para rearticular el proceso social. Este tipo de industrialización crea una clase obrera, pero el control extranjero –directo en los enclaves mineros, más indirectos en la manufactura– impide el desarrollo de una burguesía nacional. El único objetivo en que estos grupos están de acuerdo es en la exclusión de los campesinos" (Lechner, 2006: 53). La situación –cabe notarlo– era muy diversa de la que había caracterizado a buena parte del siglo XIX: el número de personas afectadas por la desigualdad dominante era mucho más elevado, el nivel de sus reclamos era mayor, y la conciencia de los problemas reinantes –y de la riqueza existente– había crecido también. La sociedad se mostraba mucho más politizada y demandante que en décadas anteriores. Sin embargo, ningún sector conseguía imponer y legitimar su propio proyecto, frente a los restantes (O'Donnell, 1977; Nino, 1993).

La caracterización del régimen político mexicano como autoritario quizás no sea lo que se dice realmente polémica (según Mario Vargas Llosa, "la dictadura perfecta"[5]), pero sí requiere ciertas aclaraciones. Como lo dijera Peter Smith, el de México era un régimen autoritario "pragmático y *moderado* [...]; un sistema *inclusivo*, dado a la cooptación y la incorporación más que la exclusión o la aniquilación; un sistema *institucional* [...] y un liderazgo *civil*, en lugar de un gobierno militar". Se trataba de un régimen autoritario, pero uno con muchas particularidades (Smith, 1990: 93).

Hacia mediados de siglo, el sistema mexicano contaba con logros significativos, de los que no muchos otros países latinoamericanos se podían jactar. Estos logros incluían índices importantes de crecimiento económico y desarrollo industrial, que se combinaban con un nivel extraordinario de estabilidad política (Smith, 1990; Knight, 1990b). También se habían logrado avances importantes en relación a la "cuestión social": entre ellos podemos mencionar la promoción de reformas agrarias, la creación (durante la administración de Manuel Ávila Camacho en la década de 1940) del Instituto Mexicano del Seguro Social, o el lanzamiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, creado por el presidente Adolfo López Mateos en 1959.

Por lo demás, durante estas décadas la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ganó autonomía y logró una expansión masiva en todos los niveles. Estos hechos son especialmente dignos de mención si tomamos en cuenta que hacia mediados de la década de 1960 los estudiantes lideraron la resistencia a las políticas del PRI. En ese momento, los estudiantes expresaron su descontento con las políticas del PRI y sus crecientes rasgos represivos (principalmente durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz). Junto con trabajadores y las clases bajas urbanas, los estudiantes protestaron en demanda de reformas sustanciales, tanto políticas como sociales y educacionales. Las protestas alcanzaron su punto cúlmine en la siniestra "noche de Tlatelolco" (2 de octubre de 1968), en la que el

5 Mario Vargas Llosa caracterizó de ese modo al régimen del Partido Revolucionario Institucional en un debate televisivo celebrado en la ciudad de México a finales de agosto de 1990. El debate, moderado por Enrique Krauze, y con la participación de Octavio Paz, tuvo una inmensa repercusión, y es posible verlo en YouTube. Una crónica de lo ocurrido fue publicada en el diario *El País* del 1 de septiembre de ese año (disponible en: http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html). Otro recuento de los hechos fue realizado más recientemente, en noviembre de 2012 por Enrique Krauze en el blog de la revista *Letras Libres* (disponible en: http://www.letraslibres.com/blogs/blog-de-la-redaccion/la-dictadura-perfecta).

gobierno –ansioso por poner fin a las manifestaciones de la oposición– asesinó a decenas de estudiantes (la masacre tuvo lugar apenas unos días antes de la inauguración de los Juegos Olímpicos en México).

La masacre de Tlatelolco marcó el principio del fin para la hegemonía del PRI. Al funesto evento le siguió una prolongada crisis política y una ola de sucesivas reformas (constitucionales, legales, políticas y sociales) que comenzaron en 1977 y que inauguraron la transición mexicana hacia la democracia. Estas reformas incluyeron la constitucionalización del derecho a la información (1977), el derecho a tener un trabajo socialmente útil (1978), el derecho de vivienda (1983), el derecho a un medioambiente limpio (1999), el derecho de no sufrir discriminación (2001), los derechos de los grupos indígenas (2001), la educación obligatoria (2001), la prohibición de la pena de muerte (2005), el derecho de réplica (2007), el derecho a la protección de la información personal (2010), entre otros (ver Woldenberg *et al.* 2011).[6]

Ahora bien, la respuesta autoritaria más importante que apareciera en el siglo, sin embargo, sería otra todavía más extrema, y tomaría la forma –conforme anticipáramos– de los golpes de Estado. La práctica de los golpes de Estado se convertiría, entonces, en la herramienta habitual de los sectores dominantes para resistir a las crecientes demandas sociales, expresadas ahora institucionalmente a través del sufragio popular: el sufragio resultaba entonces directamente suprimido por medio del uso de la fuerza.

En el siglo XX, el golpe de Estado pareció ser la traducción política de lo que fueran, en el siglo XIX, los períodos de predominio del modelo conservador. Aquellos tendieron a combinar, como estos, sistemas de organización elitista, caracterizados por una autoridad política concentrada sobre un Poder Ejecutivo todopoderoso; regímenes geográficamente centralizados y hostiles al federalismo, combinados con derechos políticos limitados hasta el extremo, derechos sociales más bien inexistentes, y formas de perfeccionismo moral, distinguidas por un Estado predispuesto a la imposición religiosa, la represión de la protesta, la persecución de los disidentes, y la censura a las ideas desafiantes a aquellas valoradas por el poder de turno.[7]

6 Agradezco a Pedro Salazar por su ayuda con esta sección.

7 De manera habitual –y tal como reconocería en su momento, por ejemplo, y para el caso de Chile, Jaime Guzmán, principal cabeza jurídica del pinochetismo chileno– los golpes de Estado aparecerían como una reacción directa frente a las amenazas percibidas, en democracia, en torno a los derechos de propiedad, y con el objeto de resguardar a la misma (Guzmán, 1992: 153, 176; Barros, 2002).

La primera oleada importante de golpes de Estado se produjo en el marco de la "gran depresión" económica de comienzos de siglo. En la Argentina, el presidente Yrigoyen era depuesto por el general Uriburu, en 1930. En Brasil, en octubre del mismo año, el general Augusto Tasso Fragoso derrocaba al presidente Washington Luis –impidiendo así que el presidente electo Julio Prestes asumiera su cargo– y entregaba el poder a Getulio Vargas. En Uruguay, Gabriel Terra iniciaba un período de "dictadura" el 31 de marzo de 1933 cuando –desde la Presidencia de la Nación, que ocupaba– decidió disolver los órganos legislativos y así también el Consejo Nacional de Administración, para dar comienzo a una etapa marcada por el conservadurismo antiliberal y antiizquierdista. Perú, mientras tanto, vivía una etapa marcada por los gobiernos militares, que había empezado con la llegada al poder del dictador Augusto Leguía. En Venezuela, se mantenía el dominio férreo de Juan Vicente Gómez, quien se encontraba en el poder desde 1908, y que seguiría en el mismo hasta el momento de su muerte, en 1935.

A mediados de 1940, el péndulo institucional aparecía movido hacia el lado contrario, el de la democracia, acompañando el fin de la Segunda Guerra Mundial y la derrota definitiva de las fuerzas vinculadas con el eje nazifascista. Para ese entonces, Perú había vuelto a ser gobernada por un régimen democrático, desde 1939, y lo mismo ocurre en Uruguay desde 1942, Brasil y Venezuela desde 1945, y la Argentina –con la elección de Juan Domingo Perón– desde 1946. El comienzo de las tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y la instauración de la así llamada "Guerra Fría" entre ambos países, tuvo un impacto notable en toda la región. Una buena evidencia al respecto se encuentra dada por el hecho de que, en 1947, el Partido Comunista es ilegalizado en Brasil, y que lo mismo ocurre en Chile, Colombia, Costa Rica y Perú en 1948, y en Venezuela en 1950 (Hartlyn y Valenzuela, 1994: 139).

En todo caso, esta etapa de reverdecer democrático resultó fugaz, y hacia el fin de la década el péndulo político volvió a moverse en dirección contraria: esta vez, hacia el lado de los golpes de Estado y el autoritarismo. Manuel Odría derroca al presidente José Luis Bustamente y Rivero, en Perú, en 1958; en Venezuela, Rómulo Gallegos es reemplazado por un golpe de Estado encabezado por Carlos Chalbaud, en 1948; Laureano Gómez encabeza un golpe en Colombia, contra el presidente constitucional Mariano Ospina; José Linhares, presidente del Supremo Tribunal Federal, en Brasil, lidera un período de transición política, en su país, desde 1945, luego de la violenta remoción de Getulio Vargas, como cabeza del Ejecutivo; a la vez que Juan Perón es desplazado por una asonada militar, en la Argentina, en 1955. Poco antes, en 1954, había sido derrocado, bajo la pre-

sión del gobierno norteamericano, el presidente de Guatemala, Jacobo Arbenz –acusado de "comunista"–;[8] y en 1952, Fulgencio Batista había dado un (segundo) golpe de Estado, que le había permitido una vuelta (ilegal) al poder. La oleada de golpes de Estado alcanza incluso a Costa Rica, un país que se había mostrado más resistente al autoritarismo que sus vecinos, luego de un período de guerra civil, entre 1948 y 1949 (aunque después de este evento, se inaugura para este país un largo camino de estabilidad democrática, absolutamente excepcional en la región).

Otra vez, las cosas vuelven a cambiar a mitad del siglo, momento en el que destaca el fin casi simultáneo de los gobiernos dictatoriales en Colombia (Rojas Pinilla), Perú (Odría), y Venezuela (Pérez Jiménez), entre 1957 y 1958. En 1959, coinciden los gobiernos democráticos en la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú, Uruguay, o Venezuela, un hecho hasta entonces por completo extraño.

Una nueva oleada importante de golpes de Estado aparece a comienzos de la década de 1960, en buena medida luego de –y como forma de reacción hacia– la Revolución Cubana liderada por Fidel Castro (y la boliviana de 1952), y las consecuencias que se siguieran de allí. En efecto, el ascenso al poder de Castro se acompaña con la aparición de otros movimientos armados en la región, y desata una fiebre anticomunista en toda América. Los Estados Unidos lideran y financian una respuesta económica destinada a prevenir la llegada del comunismo a las costas americanas, a través de la llamada Alianza para el Progreso. Al mismo tiempo, el compromiso norteamericano se extiende también al fomento de regímenes anticomunistas, que en muchos casos van a estar liderados por gobernantes autoritarios. En tal sentido, las dictaduras de Castelo Branco, en Brasil (1964), Juan Carlos Onganía y más tarde Jorge Videla, en la Argentina (1966 y 1976, respectivamente) o Augusto Pinochet en Chile (quien derroca al gobierno socialista de Salvador Allende, en 1973) inauguran un nuevo tipo de regímenes militares en América Latina que pretenden establecer un orden político diferente (Hartlyn y Valenzuela, 1994: 142; para los casos de la Argentina y Brasil, O'Donnell, 1982).[9] Las fuerzas armadas se muestran comprometidas, de ese

8 Arbenz había intentado profundizar el proceso de reformas iniciado por el gobierno de Juan José Arévalo (Torres Rivas, 1985: 152-153)

9 Lo mismo podría decirse para el caso de Perú, y el golpe encabezado por el general Velasco Alvarado, en 1968. Sin embargo, el mismo tuvo la particularidad de instaurar un régimen de signo diferente a todos los demás que se instalaron entonces, en la región, y promover así la reforma agraria y una mayor apertura a la participación política.

modo, con proyectos refundacionales extremos, diferentes del carácter más "transicional" que parecían asumir en décadas anteriores.

Recién a comienzos de la década de 1980 comenzaría un nuevo –y esta vez prolongado– período de estabilidad democrática, inédito en la región, que detendría así la trágica sucesión de golpes de Estado distintiva del siglo XX.[10]

La salida reformista

En las primeras décadas del siglo XX, y como consecuencia directa pero no intencionada de los regímenes de fuerza llegados a principios del siglo, América Latina conoció un nuevo tipo de constitucionalismo híbrido. Entre estas experiencias, los casos más interesantes podrían ser los experimentos "socialdemocráticos", esto es, modelos constitucionales que combinaron la impronta social que legaba el ejemplo de México y –de modo notable, aunque inusual en su historia– con formas de presidencialismo atenuado que aparecían como reacción y vía de escape frente al drama del poder absoluto que acababan de padecer.

Las variables del presidencialismo atenuado que se conocieron entonces pudieron incluir formas de censura legislativa sobre los ministros de gobierno (Guatemala 1945, art. 146 y ss.); un primer ministro y un Consejo de Gobierno que podían perder la confianza del Legislativo, y así verse en la obligación de dimitir (Cuba 1940, es decir, art. 164 y ss.); formas de interpelación y censura legislativa a los ministros de gobierno (Costa Rica 1949, es decir, art. 121 inc. 27), y aun formas de censura parlamentaria combinadas con la capacidad del Ejecutivo de disolver las Cámaras (Uruguay 1942, es decir, art. 136 y ss.).

Si concentramos nuestra atención sobre estas Constituciones que combinaron la doble novedad de los derechos sociales, con la moderación del sistema presidencialista, nos encontramos con un caso típico en la Constitución de Guatemala de 1945. En efecto, esta Constitución fue el resultado de un movimiento revolucionario, de perfil cívico-militar, que incluyó en

10 Aunque, conviene agregar, y conforme examinaremos más adelante, dicho período de estabilidad vendría de la mano de numerosos casos de presidentes que no pudieron terminar su mandato, en razón de los juicios políticos que sufrieron (seis presidentes entre 1992 y 2004), o los procesos de protesta popular que los obligaron a renunciar (como en los casos de la Argentina o Bolivia). Véase, al respecto, Pérez Liñán (2009).

su seno a trabajadores y estudiantes, y que se alzó contra la dictadura militar encabezada, en ese momento, por el general Federico Ponce Valdés. Dicha Constitución, dictada durante la presidencia del intelectual Juan José Arévalo –gobierno que sería sucedido por el del general Jacobo Arbenz–, introdujo cláusulas sociales que pusieron a Guatemala a tono con el constitucionalismo social que había comenzado a desarrollarse en la región. Inspirada en la Constitución española republicana de 1931, la Constitución guatemalteca se abría reconociendo al país como una "república de trabajadores". Ella reconoció derechos y garantías sociales diversos (salario mínimo, descanso y vacaciones pagas, derechos de mujeres y menores, indemnización por despido, etc.), dio marco a la creación de los sindicatos, estableció el carácter social de la propiedad y declaró de interés público la cuestión indígena.

Al mismo tiempo, el nuevo texto constitucional guatemalteco instauró las bases de un sistema presidencialista atenuado, que quedaría implementado a través de una significativa reducción de los poderes presidenciales. En tal sentido, y en consonancia con el típico compromiso asumido por las Constituciones emergentes luego de largas dictaduras (como la Constitución mexicana de 1917), el documento de 1945 estableció como fundamental el principio de la alternabilidad y no reelección. En el mismo sentido, la Constitución reguló detalladamente los alcances y límites del poder de las Fuerzas Armadas. A la vez, dotó de mayores poderes a los ministros, y creó un Consejo de Ministros que fue colocado bajo supervisión del Congreso. El Congreso quedaba entonces facultado para votar la falta de confianza hacia algún ministro, obligándolo de ese modo a dimitir.

En el caso de la Constitución de Costa Rica también se advierte este doble movimiento, que lleva por un lado a la incorporación de cláusulas sociales en la Constitución, y por otro, a una relativa atenuación del presidencialismo. Conviene recordar que la nueva Constitución aparecía luego de la guerra civil de 1948, y como parte del amplio abanico de reformas promovidas durante el gobierno transicional de José Figueres. En tal sentido, el texto aprobado en 1949 vino a incorporar al constitucionalismo costarricense las garantías sociales que habían ido siendo adoptadas, legislativamente, en la década de 1940, durante el gobierno de Rafael Calderón Guardia.[11] Al mismo tiempo, la Constitución expresó una reacción muy significativa frente al tipo de presidencialismo hasta entonces domi-

11 Durante el gobierno de Calderón Guardia el país lleva adelante algunas reformas sociales fundamentales, como el dictado del Código del Trabajo, o la creación de la desde entonces crucial Caja de Seguro Social.

nante en el país y en la región. Un dato notable, al respecto, lo representa la directa abolición del ejército: una iniciativa absolutamente excepcional en América Latina, que marcaría decisivamente la vida política de Costa Rica, hasta nuestros días. Por lo demás, y en otro reflejo de su actitud hostil hacia el presidencialismo y la concentración del poder, la nueva Constitución reforzó los poderes del Congreso: desde 1949, Costa Rica adoptó un Congreso unicameral (cuyos miembros no podían ser reelectos) con capacidad de interpelar y censurar a los ministros del Ejecutivo.[12]

Otras Constituciones distintivas de la época, y que también muestran el doble movimiento referido, son la de Brasil de 1946, la de Cuba de 1940, y la de Uruguay de 1942 (a la que ya hiciéramos referencia, y en general al batllismo y su notable experimento de un Ejecutivo Colegiado).[13]

La Constitución brasilera de 1946 incorporaba numerosas cláusulas sociales, siguiendo el ejemplo de las dos Constituciones previas, que habían sido creadas durante el régimen de Getulio Vargas. Entre otras cuestiones, la Constitución de 1946 incluía, por ejemplo, la institución del salario mínimo, la función social de la propiedad, y la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. Reconocía también el derecho de huelga, que no había sido adoptado previamente por ninguna Constitución brasilera (Villa, 2011: 88). Según Afonso Arinos de Melo Franco, la

12 Décadas después, otras Constituciones también aparecerían recortando los poderes presidenciales, en buena medida como reacción frente a períodos políticos autoritarios. Un caso que podría señalarse, en este respecto, es el de Venezuela, con la Constitución de 1961, aprobada luego del pacto democrático celebrado al término de la dictadura de Marcos Pérez Giménez (1952-1958). En este caso, la Constitución (además de receptar la legislación social avanzada en el país en la década de 1940), se propuso incorporar algunos rasgos de limitación del poder presidencial: típicamente, la restricción a la reelección del Ejecutivo, hasta luego de diez años de terminado el mandato. Otra Constitución que podría citarse es la de Perú, de 1979. Dicha Constitución –aprobada a continuación de dos períodos de gobierno militar, como producto de un acuerdo entre el APRA y el Partido Popular Cristiano– adoptó algunos significativos rasgos parlamentarios. En este caso, la Constitución llegó a permitirle a la Cámara de Diputados la censura del creado Consejo de Ministros (o de los ministros de gobierno por separado), a la vez que autorizaba al Ejecutivo a disolver dicha Cámara en caso de que esta última hubiera censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.

13 La Constitución peruana de 1933 expandía las cláusulas ya incorporadas a la Constitución de 1920, y establecía significativas limitaciones a las capacidades del Ejecutivo, quien dependía seriamente del Consejo de Ministros, y se hallaba sujeto a la censura del Congreso. Muchas décadas después, la Constitución de 1970 limitaría algunas de estas fuertes atribuciones parlamentarias.

Constitución brasileña de 1946 se distinguía por "el vicio habitual de casi todas las constituciones democráticas elaboradas luego de largos períodos de dictadura", es decir, la preocupación obsesiva por "evitar los vicios, riesgos y excesos del sistema extinto" (citado en Limongi, 2008: 28). El objeto de esta crítica es sugerir que la Constitución había creado un presidencialismo débil. De todos modos, este claramente no era el caso: el hecho de que la Constitución no creara una Presidencia fuerte no implica necesariamente que creara una débil. Sin embargo, desde aquel tiempo esa objeción se ha convertido en un supuesto común. Para muchos analistas, la combinación de presidencialismo y un sistema electoral proporcional como el que había sido instituido convertiría al presidente de Brasil en un mandatario débil, a la merced de las oligarquías locales en control del Congreso (Furtado, 1965).

La Constitución cubana de 1940, por su parte, también incorporó varias novedades propias del constitucionalismo social: salario mínimo, seguro social, horas máximas de trabajo, educación pública, protecciones para la familia y la cultura; además de instituir la noción de derechos colectivos, y adoptar medidas orientadas a la reforma de la propiedad. Además, la Constitución creaba una Corte de Garantías Constitucionales y Sociales, que actuaba bajo la supervisión de la Suprema Corte, y que se encargaba de los asuntos laborales y constitucionales. Por otra parte, el nuevo texto incorporó ciertos elementos de "semipresidencialismo": conforme a su texto, el presidente debía tomar sus decisiones asistido por un Consejo de Ministros. A la vez, se disponía que los ministros y el propio Consejo fueran responsables ante el Congreso, que podía retirarles la confianza, obligándoles a dejar su puesto. Cabe señalar, de todos modos, que en la práctica ninguno de estos rasgos parlamentarios terminó siendo realmente efectivo.[14]

Como los casos previamente mencionados, la Constitución uruguaya de 1943 también incorporó derechos sociales: hacía referencia a los derechos de la familia, el derecho a la educación, derechos de maternidad, el derecho a trabajar, y a la seguridad social. Además, esta Constitución extendía el sufragio a las mujeres por primera vez. El documento de 1943 llegó incluso a experimentar con un régimen parlamentario: los ministros

14 Según S. Farber, la Constitución fue poco implementada, pero tuvo al menos dos consecuencias importantes. Por un lado, legitimar movimientos de protesta contra las injusticias más variadas, y por el otro, generar un espíritu de cierto cinismo y desilusión por aquellas promesas que quedaron en el vacío (Farber, 1976: 97-98).

eran responsables ante el Congreso, y el Congreso tenía el poder de censurarlos (lo cual solo sucedió una vez, en 1969). Mientras tanto, el Ejecutivo tenía la capacidad de disolver las Cámaras y llamar a nuevas elecciones legislativas.

Otra Constitución de esta época es la boliviana de 1938, de particular relevancia en tanto que, si bien no cambió el sistema político de manera sustancial, sí fue responsable de introducir el constitucionalismo social en Bolivia. El documento fue impulsado por Germán Busch Becerra, luego de la Guerra del Chaco, y fue sancionado por una Convención que incluyó por primera vez a representantes de la clase obrera. Junto con la Constitución de 1945, promovida por el gobierno de Gualberto Villarroel, introdujeron el constitucionalismo social en el país y, en particular, definieron los límites del derecho de propiedad, que devino un derecho condicional, marcado por su "función social" (Barragán, 2006: 70-71). Más tarde, luego de varios períodos política y legalmente regresivos, la Constitución de 1961 retomó y expandió algunos de los compromisos sociales asumidos en aquellas dos Constituciones. La nueva Constitución agregó especialmente nuevas consideraciones acerca de la reforma agraria, la educación gratuita y la nacionalización minera.

Llegados a este punto, cabe hacer referencia al caso chileno, que ocupa un lugar particular en esta sección dedicada a la alternativa de reformismo constitucional. El caso de Chile se conecta claramente con algunas de las experiencias ya presentadas, especialmente si prestamos atención a la introducción gradual de una legislación social interesante. Sin embargo, también difiere de aquellas de manera importante, por los límites que se ponían, en 1925, a la práctica parlamentaria, por entonces bien desarrollada (lo cual era totalmente excepcional en la región).

El estudio del caso chileno bien podría comenzar con una referencia a la importante Constitución de 1925, que algunos han presentado como expresión del constitucionalismo social, cercana a las Constituciones europeas de entreguerras (Pisarello, 2011: 151). La Constitución fue sancionada en 1925 durante la presidencia de Alessandri, y permaneció efectiva durante casi cinco décadas.

En realidad, la Constitución de 1925 era solo moderadamente social, sobre todo por su art. 10, claramente dedicado a la "cuestión social", que hacía vagas referencias al trabajo, la propiedad y la salud pública. Sin embargo, también es cierto que este documento se mostraba flexible frente a la legislación social existente. De manera significativa, la Constitución resultaba funcional a la organización de los trabajadores y al desarrollo de una economía mixta, caracterizada por el intervencionismo estatal, la sus-

titución de importaciones y medidas de bienestar.[15] Estos acontecimientos fueron característicos de los años del Frente Popular, y en particular de la presidencia de Aguirre Cerda. Miembro del Partido Radical, Aguirre Cerda había ganado en las elecciones de 1939 como candidato del Frente Popular. Su gobierno puso el énfasis en la intervención estatal, la industrialización y las necesidades de la fuerza de trabajo (Drake, 1991: 290)[16]. Este activismo de bienestar, respaldado por la modesta Constitución de 1925, recuperó cierto ímpetu en la segunda mitad del siglo XX, especialmente después de que el Partido Demócrata Cristiano, presidido por Eduardo Frei Montalva y con una orientación socialdemocrática, ganara las elecciones nacionales de 1964 (Angell, 1991).[17]

Las políticas de bienestar llevadas adelante en el Chile de esta época no se vieron acompañadas por una moderación constitucional de los poderes del Ejecutivo, como sucedió en los casos de Costa Rica, Guatemala y Uruguay, sino más bien con un crecimiento de las facultades presidenciales. Esto fue así, al menos en parte, como consecuencia de una peculiaridad chilena: esto es, la así llamada "República parlamentaria", que duró desde 1891 (y la derrota del presidente Juan Manuel Balmaceda en la guerra civil) hasta 1925, con la sanción de la nueva Constitución. La victoria de las fuerzas congresistas en la guerra civil dio lugar a una organización de la política en torno al Congreso. Desde entonces, los presidentes se veían forzados a formar sus gabinetes de acuerdo a las cambiantes mayorías legislativas, mientras que, al mismo tiempo y de manera inversa a lo que sucedía en casos de repúblicas verdaderamente parlamentarias, carecían

15 Así, la Constitución vino a simbolizar un período en el que fueron sancionadas numerosas leyes de seguridad laboral y social (muchas de ellas aparecieron incluso en 1924); además, en 1931 fue creado el Código Laboral, y en la misma época fueron legalizados los sindicatos y reconocido el derecho de huelga.

16 Por ejemplo, desde 1941 hasta 1949, el total de trabajadores sindicalizados aumentó más del 40% (*ibid.*: 294). Sin embargo, es importante señalar que, en última instancia, la notable victoria del Frente Popular, que implicó la victoria de una alianza entre radicales, socialistas y grupos comunistas de origen marxista, no era particularmente favorable al avance de la agenda política radical, y aún menos a la de los grupos izquierdistas de la coalición, que terminaron siendo perseguidos, reprimidos e incluso expulsados de la política nacional (los comunistas, por ejemplo, fueron proscriptos y muchos de sus seguidores fueron reprimidos por el Estado, particularmente durante el gobierno de González Videla).

17 Según A. Angell (1991: 331-332), el gobierno de Frei se caracterizó por la nacionalización del cobre, la reforma agraria, la organización de los sectores populares y, más en general, por sus programas dirigidos a problemas sociales como la pobreza.

del poder para disolver el Congreso (Blakemore, 1986: 522). Finalmente, la oligarquía tradicional seguía dominando la vida pública (*ibid*.: 523), la corrupción persistía y la política, sometida a las negociaciones en el interior de una pequeña élite en el Congreso, perdía la estima de la sociedad.

Estas razones explican en parte la emergencia de la Constitución de 1925, que fue vista, al menos en lo formal, como una reacción a estos años indecisos de República parlamentaria (*ibid*.: 545). De manera crucial, aunque solo parcialmente, la Constitución restauró la autoridad presidencial: por un lado, el presidente resultaba ahora electo de manera directa, tenía un mandato de seis años (antes eran cinco), y los ministros eran responsables ante él, y ya no frente al Congreso. Por otra parte, sin embargo, el presidente no podía aspirar a una reelección inmediata, y las elecciones estabas sujetas a escrutinio por parte de un nuevo tribunal. Aún más, la Constitución permitía la elección definitiva del presidente por parte del Congreso, para aquellas ocasiones, por lo demás bastante comunes, en las que ningún candidato obtenía la mayoría de los votos. La Constitución fue derogada en 1973, con la llegada al poder del general Pinochet por medio del golpe militar que derrocó al gobierno de Allende.

La salida populista

En esta sección vamos a examinar dos experiencias de fundamental importancia en la región, que surgieron como respuesta frente a la extrema crisis de principios de siglo de modo notable en Brasil y en la Argentina. Ambas respuestas muestran rasgos comunes, típicos de un momento de guerras mundiales y sustitución de importaciones, como los siguientes: en su apuesta por el Estado regulador e industrialista, en su antiizquierdismo, en su nacionalismo, en el apoyo que buscan en los trabajadores industriales, en su orientación personalista, en su afán de apoyarse en masas de trabajadores movilizadas, en su pretensión de sentar juntos, en la misma mesa de negociación, a los "grandes intereses" de la Nación, incluyendo de modo protagónico al empresariado nacional, a los sindicatos, y al propio Estado. En estas características se hace patente, en suma, un modo de actuar que muchos definieron como "populista"[18].

18 Será este el peculiar modo en que definiremos la idea de "populismo", esto es decir, a través de una definición basada en una suma de rasgos, muy propios de un momento histórico específico (de modo similar, ver Vilas, 1998 y 2004). De este

Nos detendremos, muy en particular, en la relación de estas experiencias –la del varguismo en Brasil y la del peronismo en la Argentina– con el constitucionalismo. Más específicamente, prestaremos atención al modo en que estos experimentos confluyen en la novedosa incorporación de derechos sociales en las viejas Constituciones.

Derechos sociales y varguismo, en Brasil

Un ejemplo significativo de las redefiniciones sociales del constitucionalismo que se dieron en América Latina, a mediados del siglo XX, lo encontramos en Brasil. Allí, la Primera República llegaría a su fin en 1930, con una revolución impulsada por una alianza liberal encabezada por sectores de Minas Gerais. Dichos sectores entendían que la oligarquía cafetera paulista –con quienes mantenían un pacto de alternancia política– había quebrado su parte en el acuerdo, con su decisión de promover la candidatura presidencial del paulista Julio Prestes. Como resultado del levantamiento, Getulio Vargas terminó siendo designado al frente de un gobierno provisional. A pesar de las promesas de reorganización y cambio institucional inmediatos, Vargas instauró entonces una dictadura, a partir de la cual ejerció un poder sin límites legales efectivos. El dictador solo aceptaría la convocatoria a una Asamblea Constitucional tres años más tarde, y solo a resultas de los conflictos internos desatados por su negativa. En particular, Vargas debió enfrentar el levantamiento de una "revolución constitucionalista", en San Pablo (1932), una guerra civil que se convertiría en "el mayor conflicto bélico de la historia brasileña del siglo XX", y que movilizó a más de 150 mil combatientes (Villa, 2010: 38).

El proceso de reformas legales y constitucionales impulsado por el varguismo en Brasil apareció inspirado por el tipo de organización propia de los regímenes autoritarios europeos. Ello así, en parte en respuesta a los levantamientos armados de 1932, y en parte debido a las huelgas obreras de la época, hegemonizadas por trabajadores extranjeros (Villa, 2011: 53). Estas influencias se tradujeron en una reflexión jurídica renovada, marcada por la idea de que ya "no había lugar para los liberales", tal como proclamara

modo, estaremos dejando de lado otras definiciones posibles de populismo, como las que lo relacionan con una forma específica de discursividad política, que en sus interpelaciones al pueblo antagonizan con la ideología dominante (ver Laclau, 1978 y 2001). La polémica al respecto es vasta, muy rica, y también agotadora (pueden encontrarse interesantes rastros de la misma, también, en Aboy Carlés 2002, 2005 y 2010; Aboy Carlés *et al.*, 2005; o De Ípola y Portantiero, 1989).

el escritor y ex diputado Gilberto Amado (*ibid.*: 49). Se inauguraba entonces un período de "nacionalismo xenófobo" (*ibid.*: 52), que incluyó medidas hostiles a los extranjeros (y aun prácticas eugenésicas, destinadas a la "mejoría de la raza", el cuidado de la "salud mental" y la "lucha contra los venenos sociales", tal como quedara expresado en el art. 138 de la Constitución de 1934). Tales disposiciones fueron reforzadas por decretos presidenciales que restringieron el ingreso de trabajadores extranjeros, tanto como forzaron la expulsión de los mismos, a los que se relacionaba con el "desorden económico" y la "inseguridad social" (*ibid.*: 53).

Asimismo, el movimiento social brasileño, que en Brasil 1937 proclamaría la creación del *Estado Novo*, también contribuyó a organizar el ingreso de las masas obreras en política, poniendo el acento como nunca antes en el lugar de los trabajadores, a los que se buscaría agrupar en sindicatos respaldados por un Estado activo como nunca antes en materia económica. Como signo de la época, el varguismo mostraría un fuerte desdén por las formas institucionales, que acompañaría con el fomento de una política fuertemente anticomunista. En tal sentido, puede recordarse que la dictadura de Vargas funcionó "durante siete años sin constitución alguna, con prohibición de partidos políticos, disolución de todos los cuerpos legislativos y reemplazo de los gobernadores estaduales por agentes del propio Vargas" (Halperin Donghi, 2007: 381). Mientras tanto, los rasgos anticomunistas del gobierno se hacían evidentes en la sangrienta represión que sufrieron las fuerzas del líder comunista Luis Carlos Prestes, quien, en 1935, dirigió un importante movimiento de rebelión en contra del régimen varguista.

En todo caso, el legado de Vargas en materia constitucional resultó muy rico. De su tiempo en el gobierno quedaron fundamentalmente dos Constituciones. La primera, la Constitución de 1934, fue la más innovadora, ya que implicó una ruptura significativa respecto de lo que era la tradición político-constitucional brasileña (Bercovici, 2009). La segunda, dictada en 1937, vino a acompañar la llegada del denominado *Estado Novo* y contribuyó, antes que nada, al fortalecimiento del poder del Ejecutivo en ejercicio: obviamente, el propio Vargas. Una vez más, el constitucionalismo social viene de la mano de un régimen de presidencialismo fuerte.[19]

19 También podría destacarse el escaso impacto de la Constitución en la vida política del país, sobre todo frente a un Ejecutivo decidido a gobernar con independencia de lo establecido por el texto constitucional que, de algún modo, vino a ratificar, con su redacción, las políticas ya impulsadas desde el poder. "Lo que ocurre en 1934, fundamentalmente, es la constitucionalización de las medidas tomadas por el Gobierno Provisorio de Getulio Vargas" (Bercovici, 2008: 382; Bercovici 2009).

La Constitución de 1934 apareció inspirada en la Constitución de Weimar, y fue creada por una Convención precedida por un trabajo intenso, realizado por la llamada "Comisión de Itamaratí". Dicha Comisión estuvo compuesta por juristas y políticos destacados,[20] y contó, entre sus miembros, a Afranio Melo Franco, Carlos Maximiliano, José Américo de Almeida, Temístocles Cavalcanti y João Mangabeira.[21] Existe un extendido consenso respecto del carácter aislado que tuvo el trabajo primero de la Comisión y luego de la Convención, y de la casi total ausencia de participación popular que rodeó a la producción del documento.[22]

Desde su misma composición, la Convención intentó reflejar los distintos intereses económicos así como las demandas de las diversas élites políticas existentes. La Constitución de 1934 fue elaborada por un cuerpo que incluía representantes de los intereses paulistas y de las oligarquías locales, y una amplia bancada de 40 "diputados clasistas" (conforme a lo determinado por el Código Electoral), que agrupó a 18 empleados, 17 empleadores, 3 miembros de profesiones liberales, y 2 funcionarios públicos, y que tendría la voz decisiva (no sorprendentemente) en las cuestiones relativas a los derechos económicos y sociales, uno de los temas fundamentales que serían estudiados por la Constituyente e incorporados en la Constitución. En su interior se destacaría, también, la presencia de dos diputados socialistas, Zoroastro Gouveia y Lacerda Werneck.[23] Una comisión especial de la Asamblea Constituyente discutiría más de mil modificaciones al proyecto de la Comisión de Itamaratí.

20 La Comisión combinó a personajes de orientación fascista, nacionalistas, militaristas, y figuras más cercanas al pensamiento de izquierda, como el jurista João Mangabeira; defensores de un Estado social fuerte, como Oswaldo Aranha o José Américo, y jóvenes brillantes como Temístocles Cavalcanti (ver, por ejemplo, Marinho, 1982).

21 Mangabeira fue uno de los que inauguró las sesiones de la Comisión. Su trabajo resulta fundamental, tanto para explicar el contenido social del proyecto, como para entender el lugar asumido por la representación profesional, por él defendida.

22 Se discutieron entonces cuatro temas, fundamentalmente: la centralización y regionalización; la organización federativa o no del Poder Judicial; la representación clasista (tema especialmente polémico, promovido desde el poder para neutralizar el peso de los estados hegemónicos; y la inclusión de la cuestión social en la Constitución (Wolkmer, 1989: 74-75). Resultó notable, también, la propuesta –basada en el ordenamiento constitucional español de 1931– de una legislatura unicameral, que implicaba suprimir al Senado, y reemplazarlo por un "Consejo Supremo de la República".

23 En la discusión, Gouveia denunciaría al "Gobierno dictatorial", "la contradicción y el maquiavelismo insuprimible en el Gobierno, de toda la dictadura del dinero, de toda la dictadura de los capitalistas" (Wolkmer, 1989: 112).

El producto de la Asamblea sería una Constitución notable por dos rasgos centrales: por un lado, su carácter fuertemente corporativo (Lima Lopes, 2008: 361), y por otro por tomar seriamente en cuenta la llamada *cuestión social* (V. Da Silva, 2011: 69).[24] El texto final mantendría muchos de los rasgos básicos de la Constitución anterior, entre ellos, el carácter federalista (rechazando los rasgos excesivamente centralistas del proyecto Itamaratí), así como su presidencialismo y republicanismo. Al mismo tiempo, ella introduciría novedades de importancia. Entre ellas, la nueva Constitución fortaleció los poderes de la Unión, dotó de mayores capacidades al Ejecutivo, reemplazó el más tradicional bicameralismo por otro en donde el Senado era órgano colaborador de la Cámara de Diputados (dejando de lado, también, el unicameralismo propuesto por la Comisión Itamaratí), creó la Justicia Electoral, organizó formas de representación corporativa (así, el art. 23 estableció que en la Cámara de Diputados estuviera representado el pueblo, tanto como las organizaciones profesionales, vinculados con la industria, el comercio y el transporte, las profesiones liberales, y los funcionarios públicos).

Además, la nueva Constitución expandió de modo significativo la lista de derechos. Aquí, destacan por un lado la ampliación y reaseguro de los derechos políticos (por caso, con el establecimiento del voto secreto, y la admisión del voto femenino), y por otro, y sobre todo, la inclusión de dos secciones antes inexistentes: una referida al orden económico y social (Título IV), y otra (Título V, Cap. I), referida a la familia, la educación y la cultura (Da Silva, 2010: 81-82; Reiner *et al.*, 1982; Mendes *et al.*, 2008: 167-168; Wolkmer, 1989). Los art. 120, 121 y 122 serían claves de la "nueva política social", estableciendo, entre tantas otras medidas, la prohibición de la diferencia de salarios por el mismo trabajo, el salario mínimo, el límite de ocho horas diarias, las vacaciones pagadas, la asistencia médica y sanitaria al trabajador, etc. Por lo demás, y por primera vez en la historia constitucional del país, la Constitución incluiría referencias a los grupos indígenas que vivían en el país.

Sería el propio presidente Vargas, sin embargo, el que pondría fin a la imperfecta vigencia de esta Constitución que no duraría, por tanto, más

24 Véase también estas formas de representación corporativista en las Constituciones ecuatorianas de 1929 y 1945, por ejemplo. La Constitución de 1945 incluía representantes de trabajadores, comerciantes, campesinos, industriales, ejército, prensa, sociedades académicas y científicas, etc. (Grijalva, 2012: 150-153). Se incluye incluso la novedad de líderes indígenas. El número de representantes especiales se vería reducido en las Constituciones de 1946 (promovida por la dictadura de Velasco Ibarra) y de 1967.

de tres años. Vargas justificaría su decisión en un discurso transmitido a todo el país, del 10 de noviembre de 1937, diciendo que ella "evidenciaba fallas lamentables" en particular a raíz de la influencia que recibía de "el liberalismo y el sistema representativo". Para Vargas, la Constitución demostraba estar incapacitada para hacer frente a las nuevas realidades exigidas por la "crisis mundial". Según él, la Constitución era incapaz de hacer frente a las nuevas realidades de la "crisis mundial". De manera incluso más significativa, Vargas consideraba que la Constitución de 1935 no lo dotaba de los poderes que él, el presidente, necesitaba para estar a la altura de esos tiempos de crisis (Mendes *et al.*, 2008: 168).

Si la Constitución de 1934 había surgido en diálogo (si no en directa reacción) con el ascenso político de Luis Prestes, la guerra civil de 1932, o los levantamientos obreros propios de la época, la de 1937 aparecería, por su parte, en buena medida en directa reacción frente a la insurrección comunista de noviembre de 1935. Este levantamiento popular, liderado por Luis Carlos Prestes –de la mano de un generalizado descontento frente a las limitaciones de la libertad propias del gobierno de Vargas– se había propuesto llevar adelante la revolución que este no había sabido o querido concretar en 1930.

El gobierno de Vargas doblegaría prontamente al movimiento de Prestes. Y así, las nuevas medidas del gobierno, y finalmente también la Constitución, quedarían marcadas por el anticomunismo y el autoritarismo extremos. Lo primero fue la declaración del estado de guerra, que sería seguido de inmediato por el estado de sitio, y la detención de más de 7.000 personas. Luego, se crearía la Comisión Nacional de Represión del Comunismo y enseguida el Tribunal de Seguridad Nacional, destinado a juzgar a los enemigos del gobierno (se juzgarían en el período más de 4.000 personas). En 1937, mientras tanto, se dictaría la nueva Constitución, muy marcada por los hechos anteriores.

La Constitución de 1937, o "Carta Polaca", tomaba su perfil de las Constituciones autoritarias de Polonia, de 1935, y del Estado Nuevo portugués, de 1933. Ella destaca por su autoritarismo, el modo en que fortalece los poderes del presidente, y su carácter "centralizador y antifederal" (Lima Lopes, 2008: 362). En todo caso, ella mantiene la mayoría de las cláusulas sociales de la anterior, salvo el derecho de huelga que fuera considerado entonces, por la propia Constitución (art. 139), como "antisocial" (ver Bercovici, 2008: 389, 399).

El principal ideólogo detrás la Constitución de 1937 sería Francisco Campos, conocido como el Carl Schmitt brasileño, quien fuera a su vez ministro de Justicia de la dictadura de Vargas hasta 1942 (Dos Santos, 2007).

Campos tenía una visión hostil de la democracia y estaba convencido de que el constitucionalismo liberal había tornado "imposible cualquier gobierno" (Villa, 2011: 65). Notablemente, en *Estado nacional* –su principal obra–, Campos explicitó la idea conforme a la cual "el régimen político de las masas es el de la dictadura [...]. No hay hoy un pueblo que no clame por un César" (Bercovici, 2008: 390; Campos, 1937). Junto con juristas que bregaron por políticas duramente nacionalistas (racistas y eugenésicas en algunos casos), como Oliveira Viana, y otros como Alberto Torres (autor de obras influyentes como *O problema nacional brasileiro* u *Organizaçao nacional*), Campos representó una línea de pensamiento jurídico que defendió la máxima centralización del poder, desde posiciones abiertamente propulsoras de una democracia "sustantiva" y plebiscitaria (Dos Santos, 2007). Todos ellos encarnaban un acercamiento renovado al constitucionalismo, que quería dejar atrás el legado de la Constitución de 1891. Esta visión reactiva se caracterizaba por su antiliberalismo, su antiidealismo y su crítica de la democracia (V. Da Silva, 2011).

La nueva Constitución se abría con un preámbulo en donde se hablaba del peligro de la "infiltración comunista" y la necesidad de tomar medidas de carácter "radical y permanente". Ella incluiría, por primera vez, la pena de muerte como una forma más de respuesta frente al crimen, establecería mecanismos de censura y límites a los derechos de expresión y reunión. Al mismo tiempo, ella vendría a dotar al Ejecutivo de poderes extraordinarios, incluyendo la capacidad para dictar el estado de emergencia o de guerra, a su propia voluntad, sin consultar al Legislativo (art. 166). Preocupada en aumentar el papel legislativo del presidente, ella consideró al Ejecutivo, llamativamente, como parte del Poder Legislativo, junto con el Consejo de Economía Nacional y el Parlamento, y le concedía la facultad de intervención en los estados.

En los hechos, la Constitución de 1937 sirvió para disolver al Poder Legislativo en todos los ámbitos del país. La justificación era que resultaba necesario para reorganizar el sistema institucional. Con este propósito, la Constitución estableció que primero se realizara un plebiscito (para legitimar el nuevo orden legal), y solo después se celebraran las elecciones. El plebiscito finalmente no se llevó a cabo, con lo cual Vargas terminó gobernado discrecionalmente, a voluntad y sin mayores controles. Como consecuencia, la Constitución nunca entró en vigencia y el régimen se convirtió en una "dictadura pura y simple" (V. Da Silva, 2011: 71). La Constitución de 1946, que siguiera a la derrota del Eje en la Segunda Guerra Mundial (hecho que pondría bajo riesgo la estabilidad del régimen en Brasil), volvería sobre los pasos de la de 1934, para mantenerse en buena

medida como idéntica a aquella. Más adelante, en 1950, Vargas retornaría a la Presidencia de la Nación, aunque esta vez a través de elecciones democráticas. En lo que sería su último mandato, Vargas aplicaría medidas crecientemente nacionalistas, hasta terminar abruptamente con su vida, cometiendo suicidio en 1954.

Derechos sociales y peronismo, en la Argentina

El general Juan Domingo Perón había sido una de las figuras clave del gobierno del general Farrell, quien había llegado al poder en 1943, a través de un golpe de Estado. Durante dicho período, Perón reforzó sus contactos con el sindicalismo, y ayudó a sancionar numerosas leyes favorables para los trabajadores y el movimiento obrero en general. Desde dicha plataforma, Perón conseguiría un amplio apoyo social del que se beneficiaría luego, en 1946, cuando se convirtió en presidente democrático, luego de un limpio proceso eleccionario. El primer gobierno de Perón fortalecería las reformas sociales que había iniciado desde la Secretaría de Trabajo en el período anterior. Las mismas se verían respaldadas también por una coyuntura económica favorable, en un contexto de guerra mundial, durante el cual la Argentina profundizó su política de sustitución de importaciones, así como aumentaron sus ganancias a través de la exportación de bienes primarios. En dicho marco de profundos cambios económicos, políticos y sociales, Perón impulsó una significativa reforma constitucional.

Arturo Sampay, ideólogo jurídico del peronismo, y responsable decisivo de la Constitución social dictada por el peronismo en 1949, describía a la vieja Constitución de 1853 como una Constitución liberal, y denostaba el *laissez faire* en el que estaba inspirada, a instancias de Juan Bautista Alberdi, el autor intelectual de la misma. Decía Sampay que debían considerarse "desvanecidos, históricamente, por la propia gravitación de sus absurdos, los errores modernos de la autonomía y naturalismo de la ciencia económica –que, como lo vimos, están subyacentes en la Constitución argentina" (Sampay, 1944: 81).

De modo concordante, en el discurso que da el presidente Perón propiciando la Constitución de 1949, el 11 de marzo de ese año, el primer mandatario dejó en claro que "ya no [era] posible mantener la estructuración del Estado en una rotación entre conservadores y liberales", ni limitar la tarea del Estado a "la mera misión del Estado-gendarme" (Perón, 2008: 18). Se trataba de dejar atrás la "Constitución conculcada, las leyes incumplidas o hechas a medida de los intereses contrarios a la Patria; los ciudadanos burlados en sus más elementales derechos cívicos; los traba-

jadores a merced de las arbitrariedades de quienes obraban con la impunidad que les aseguraban los gobiernos complacientes". Era necesario pasar "de la democracia liberal" a la "democracia social", asegurando tres cuestiones centrales: "una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana" (*ibid.*: 13, 19). Para ello, el presidente proponía, de manera especial, "asegurar los derechos del trabajador, incorporándolos a la ley y las costumbres argentinas, para que las clases económicamente débiles estén protegidas contra el egoísmo, la prepotencia y la explotación de las económicamente fuertes" (Sampay, 1975: 478).

Los pilares de la nueva concepción que se impulsara entonces, desde la Constitución de 1949, fueron los siguientes:

i) Una nueva antropología, que –como en el Brasil de Vargas– pretendía oponerse al liberalismo egoísta que se reconocía detrás de la Constitución de 1853. En uno de los primeros títulos del "Informe de la Mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución", presentado frente a la Constituyente, Arturo Sampay criticaba a la "antropología filosófica informadora del liberalismo", a la que consideraba basada en una "concepción angélica del hombre, heredada por el liberalismo de Descartes y Rousseau", y que aconsejaba liberar al hombre de las "restricciones externas a su libre arbitrio" porque "desvirtuaban su ingénita bondad". Contra dicha antropología –que, agregaba, producía una "penosa realidad sociológica" con la "concentración de la riqueza en pocas manos"– proponía abrazar una perspectiva diferente, antiindividualista, apoyada en el intervencionismo del Estado en la economía, y orientada al logro del "bien común".[25]

ii) Una filosofía diferente, de inspiración aristotélico-tomista, claramente influida por la *Doctrina social de la Iglesia*, y el valor de la "justicia social" (en una interpretación que encontraba apoyatura, en todo caso, en las enseñanzas de la Iglesia Católica).[26] Desde estos

25 En reacción frente al viejo liberalismo individualista, en esos años se dictarían en el país algunas Constituciones de claro contenido corporativo, entre las que destaca la dictada por la provincia del Chaco (en ese momento, provincia Juan Perón), en 1951, que en su art. 33, por caso, creaba un Poder Legislativo en donde se preveía la representación de asociaciones profesionales. Agradezco a Miguel Benedetti y a Pablo Cattaneo por este punto.

26 Sampay rastrea el origen de la noción de "justicia social" que utiliza, en la Encíclica "Quadragesimo Anno", presentada por el papa Pío XI. Conforme a su interpretación de la misma, "el bien común, o bien de la colectividad, significa

principios teóricos Sampay criticaba la filosofía dominante en la vieja Constitución, y proponía una nueva jurisprudencia, que reconociera que "el cristianismo es ley del país".[27] La presencia de esta filosofía ayuda a explicar las cláusulas sociales del nuevo ordenamiento constitucional, que incluían, en particular, una lectura diferente del derecho de propiedad y su "función social", y una notable lista de antes inexistentes "derechos sociales" (con la notoria omisión del derecho de huelga).[28] Al mismo tiempo, la Constitución de 1949

---

que el Estado debe hacer posible a sus sujetos la realización de lo bueno, y garantizar esa posibilidad". Pero, agregaba, "para cumplir acciones buenas en la vida, es decir, para llevar una existencia virtuosa, se necesitan también medios materiales" lo que obligaba al Estado a "velar para que cada miembro de la comunidad que llene su misión pueda vivir de acuerdo con su rango y participar del bienestar, de la prosperidad y de la cultura en proporción con sus prestaciones al bien común" (Sampay, 1975: 500).

27 En su trabajo *Las Constituciones de la Argentina,* Sampay reconocía como antecedente de esta nueva mirada social sobre el constitucionalismo, que él ayudaría a avanzar, algunos votos disidentes del juez Juan B. Terán, miembro de la Corte argentina, quien demostrara suscribir, también, una visión "antiindividualista", que Sampay vinculaba con la "escuela histórica de Savigny" y el "socialismo reformista". Cita, en particular, la opinión del juez en el caso "Saltamartini vs. Cía. de Tranvías La Nacional", de septiembre de 1936, en donde Terán muestra el extraordinario peso que otorgaba a la religión, en sus decisiones, y afirma tres grandes principios, que el constitucionalista resume del siguiente modo: "1) por el espíritu católico de la Constitución argentina, dispar en este aspecto de la norteamericana, 'el cristianismo es ley del país', por lo cual los habitantes de la Argentina gozan del amparo de esta doctrina que reconoce la primacía de los derechos divinos y naturales del ser humano; 2) el poder político puede dictar normas retroactivas cuando se trata de efectuar la justicia distributiva, cuya finalidad es conceder el bienestar general; 3) al trabajo del ser humano, por su contenido y trascendencia moral, no le es aplicable la justicia conmutativa que versa sobre los cambios de cosas entre particulares" (Sampay, 1975: 70-71). Más adelante, reivindica la labor del "sabio jurista Tomás D. Casares", quien, mientras rigió la Constitución de 1949, y en su carácter de miembro de la Corte Suprema, retomó los votos disidentes de Terán, y en un fallo pionero en la nueva jurisprudencia que se impondría entonces, desde el máximo tribunal, declaró que "el estado de emergencia, destinado a imponer transitoriamente bajo la autoridad del Estado poderes económicos y sociales, va siendo superado a favor de un progresivo ordenamiento justo del cuerpo social, de la distribución de la propiedad y del régimen general de la economía" ("Martín y Cía. vs. José Silvestre Erazzo", septiembre de 1947).

28 Sobre el derecho de huelga, conviene recordar el paralelismo con la Constitución de Brasil de 1937, que consideró al mismo un derecho "antisocial". Sobre el caso argentino, es interesante examinar la discusión –sobre la no inclusión del derecho de huelga– que se diera entre Arturo Sampay y Pedro Ramella (se puede

incluyó también numerosas cláusulas expresando su nacionalismo económico. De modo particular, apareció entonces el art. 40,[29] que quedaría como símbolo del impacto en la economía de esta nueva cosmovisión de perfil nacionalista.[30]

iii) Un fuerte compromiso con la moral cristiana, que da cuenta de los rasgos claramente perfeccionistas del nuevo texto. Este se hace evidente, por ejemplo, en la noción de la "familia" cristiana, a la que se proponía como unidad fundante y piedra basal de la nueva sociedad.[31] Por eso –agregaba el Informe– la reforma constitucional tendía "principalmente a resguardar y vigorizar la familia, núcleo social elemental y primario".[32] La sociedad no era vista, entonces,

---

acceder a ella, por ejemplo, en Vanossi, 2005). Ramella, jurista de origen peronista, también, impugnó entonces el principal y difícilmente sostenible argumento de Sampay para quien el derecho de huelga era un "derecho natural" y "por lo tanto" no podía ser un "derecho positivo". Para Ramella, si se trataba de un "derecho natural", entonces "precisamente por ello" debía figurar como derecho positivo. Tampoco aceptaba como argumento la idea de que la huelga pudiera asimilarse a la "guerra", como había propuesto el jurista italiano Carnelutti: ella podía ser una "manifestación de fuerza", pero ello "no le quitaba carácter jurídico" (*ibid.*: 13-14).

29 El artículo generó algunas resistencias, de parte del propio Perón, quien también objetó en este aspecto la obra de Sampay (ver Sampay, 1999).

30 Decía el art. 40: "La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. […] Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine".

31 Resumiendo los contenidos de la parte "dogmática" de la Constitución, Sampay colocaba en primer lugar a la "restauración del orden natural de la sociedad mediante el vigorizamiento de la familia, a la que consideramos, no como una tarea secundaria del Estado, sino como la política salvadora del porvenir, porque la reconstrucción de nuestra civilización en crisis debe ser concebida en función de la familia, tomada como unidad de base" (Sampay, 1975: 508).

32 Conforme al Informe del Despacho de la mayoría de la Convención, el "individualismo jurídico" del anterior ordenamiento constitucional era el que había permitido "el estrago de la familia obrera", al otorgar al padre un salario que "no lograba satisfacer las necesidades de su esposa e hijos" y al obligar a la mujer a "ir a la fábrica, descuidando la formación moral y la salud física de los niños" (Sampay, 1975: 495-496).

como "una agrupación de individuos sino de familias", y por ello se iba a procurar "la consolidación de los principios espirituales y morales que constituyen la esencia de la convivencia social".

iv) Una cosmovisión política organizada en torno a un liderazgo personalista.[33] Notablemente, en el citado "Informe" de la mayoría en la Convención, se dedica un apartado especial a justificar la necesidad de concentrar poder en el Ejecutivo unipersonal. Allí se señala que "la experiencia histórica demuestra hasta qué punto la endeblez ejecutiva y la pluralización del parlamento facilitaron las dictaduras totalitarias, por reacción contra la incapacidad para actuar en una compleja circunstancia que exigía la intervención del Estado en lo económico, en lo social y cultural" (*ibid.*: 489-490).

En definitiva, ejemplos como el de Brasil y la Argentina pasaron a la historia del constitucionalismo latinoamericano, por la combinación novedosa, y en muchos sentidos "exitosa", que supieron encontrar entre un renovado y enfático compromiso social, y un régimen político cada vez más centralizado.

La salida pactista

En esta sección vamos a ocuparnos de una nueva alternativa de salida, frente a la crisis social que envolviera al nuevo siglo desde sus inicios. Se trata de una salida formulada en la forma de pactos democráticos excluyentes, es decir, pactos que se caracterizan tanto por la sustancia de lo que incluyen –un acuerdo entre las fuerzas políticas dominantes–, como por la importancia de lo que excluyen –las agrupaciones de izquierda– y, en fin, por lo que principalmente querían impedir: los usos extremos de la violencia estatal, así como la radicalización de la sociedad. El pacto democrático en cuestión representa la manera más explícita de la reedición del pacto liberal-conservador que tendiera a darse en toda América Latina desde mediados del siglo XIX. Otra vez, además, se trata de un pacto que procura hacer posible un aceleramiento del progreso económico, y al

33 En este sentido, la nueva perspectiva legal retomaba los principios del caudillismo conservador dominantes durante el siglo XIX: autoridad concentrada en una persona, centralización geográfica del poder, verticalismo político, nacionalismo, apelación a las masas, que se mantienen privadas de poder de decisión política efectivo.

mismo tiempo contener el conflicto social. El nuevo pacto implica, por parte de los sectores dominantes, el reconocimiento de que la salida autoritaria, que habían explorado en otras ocasiones, resultaba ahora política y socialmente insostenible.

En este análisis, vamos a concentrarnos en dos pactos especialmente significativos, que se dan, de modo paralelo, rodeados de circunstancias bastante similares, y en pos de objetivos también comunes:[34] el pacto de Punto Fijo en Venezuela, y el del Frente Nacional en Colombia.[35]

El pacto de Punto Fijo en Venezuela

El pacto que se produce en Venezuela sigue al derrocamiento de la cruel dictadura de Marcos Pérez Jiménez, que se produce el 23 de enero de 1958, y pretende impedir la llegada al poder de un nuevo régimen de fuerza.[36] En ese marco, los principales líderes de los partidos dominantes, la Alianza Democrática, el partido socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), y la Unión Republicana Democrática (URD), se reúnen en Nueva York con el objetivo de reorganizar la vida pública del país. Allí se encuentran Rómulo Betancourt, Jóvito Villalba, y Rafael Caldera, que estaban exiliados en el exterior. En este primer e importante acuerdo, conocido como el pacto de Nueva York, se comprometen a trabajar en conjunto para la introducción de cambios políticos sustanciales. El 31 de octubre de 1958 se firma el pacto de Punto Fijo, del que resulta excluido el Partido Comunista Venezolano (PCV). Desde cierto punto de vista esta decisión era inesperada, ya que el PCV había jugado un rol decisivo en la lucha contra la dictadura de Pérez Jiménez.

A través del acuerdo, los signatarios dicen que van a trabajar juntos a favor de tres cuestiones fundamentales: i) presentar un programa mínimo común, ii) respetar el resultado electoral (esto es, no recurrir a la fuerza para modificar al mismo), y iii) formar un gobierno de coalición en donde ninguno de los tres partidos tengan hegemonía dentro del Ejecutivo.

34 Algunos analistas han caracterizado a la historia política moderna de Bolivia, justamente, con la idea de los pactos democráticos excluyentes. Véase, por ejemplo, Martínez Dalmau (2009).

35 También cabe mencionar que los pactos excluyentes aparecieron, en ambos casos, durante la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que se reflejaba por entonces en la exclusión de las fuerzas de izquierda.

36 De hecho, se producen en esos tiempos dos intentos serios de golpe de Estado, el primero a cargo del ministro de Defensa Jesús María Castro León, y el segundo liderado por José Ely Mendoza y Juan de Dios Moncada Vidal.

Luego de firmado el pacto, se celebran elecciones en diciembre de 1958, y Rómulo Betancourt es el que termina siendo elegido. Dos años después, la URD deja la coalición, y ello permite la consolidación de un sistema estrictamente bipartidista, a través del cual la Alianza Democrática y el COPEI quedan a cargo del gobierno del país, en un sistema que se mantiene vigente hasta el año 1993 (en la práctica, hasta 1999, cuando llega al poder Hugo Chávez).

Durante este período se dictaría la importante Constitución de 1961, que estaría en vigencia durante 38 años, para convertirse en la Constitución más estable de la historia contemporánea de Venezuela. Sancionada durante la presidencia de Rómulo Betancourt, concluyó su vida recién en 1999, cuando fue dejada de lado a través de un referéndum popular. En sus largas décadas de duración recibió dos reformas importantes. La primera, en 1973, a partir de una enmienda destinada principalmente a cerrar las puertas de la Presidencia al candidato y ex dictador Marcos Pérez Jiménez; y la segunda en 1983, que modificó fundamentalmente el sistema electoral.

Basada en parte en la Constitución de 1947 (derogada en 1953 por la dictadura de Pérez Jiménez), el documento de 1961 establecía un presidencialismo sin reelección inmediata –aunque la permitía luego de diez años–, y autorizaba el juicio político del presidente, por parte de la Corte Suprema (algo que le ocurriría al ex presidente Carlos Andrés Pérez, en 1993). La Constitución aumentaba también los poderes presidenciales de intervención estatal en la economía (poderes que al poco tiempo resultan ampliados todavía más, a través de reformas que otorgaban al Estado el control de los recursos naturales). Al mismo tiempo, el nuevo documento constitucional fortalecía su perfil bienestarista (a través, por ejemplo, de un abanico más amplio de derechos sociales).

Por lo demás, la Constitución otorgaba importantes poderes legislativos al presidente (sobre todo, a partir de la figura de los decretos leyes), aunque imponía sobre él, también, ciertos –renovados– controles legislativos. Entre estos controles, podríamos subrayar la capacidad del Senado de evaluar los nombramientos del presidente en el ejército así como en el servicio exterior. Aún más, el Legislativo tenía la atribución de supervisar ciertas decisiones presidenciales clave, como las expropiaciones o el uso de misiones militares en el exterior. Estos rasgos constitucionales permitieron pensar, durante un tiempo, en el constitucionalismo venezolano como un "presidencialismo mixto" o con sujeción parlamentaria (recuérdese, por lo demás, que desde 1864 el constitucionalismo venezolano permite que la Cámara de Diputados interpele, censure y finalmente remueva a los ministros). La mayoría de estas facultades de control desaparecerían, más tarde, con la Constitución

de 1999. Para entonces, el sistema de oligarquías partidarias consagrado constitucionalmente en 1961 había quedado básicamente disuelto, luego de dos conflictos políticos cruciales ocurridos durante la última presidencia de Carlos Andrés Pérez: en primer lugar, el "Caracazo" de febrero de 1989 (una ola de protestas contra los planes de ajuste impuestos por el gobierno, y que culminarían con centenares de muertos a partir de la represión que se desatara entonces, desde el poder), y luego con dos intentos de golpes de Estado, surgidos en 1992. Las movilizaciones populares desatadas en esos años, con su pico de intensidad en el "Caracazo" habrían terminado por "[arrastrar] consigo la Constitución de 1961 surgida del llamado Pacto de Punto Fijo" (Pisarello, 2010: 191-192).

El pacto del Frente Nacional en Colombia

En el caso de Colombia también nos encontramos con una cruenta dictadura, en este caso encabezada por el general Gustavo Rojas Pinilla. Cerca del final del régimen de Rojas Pinilla, los líderes de la oposición comienzan a reunirse para constituir lo que se daría en llamar el Frente Nacional. Los acuerdos tienen como protagonistas al líder conservador Laureano Gómez y al líder del liberalismo, Alberto Lleras Camargo. Uno de los encuentros fundacionales del pacto se celebró en España, en la ciudad de Benidorm, en donde los dirigentes reconocieron su mutua responsabilidad en el proceso de crisis que se vivía en Colombia, y comenzaron a idear una fórmula de reparto de cargos para salir de ella. Como en el caso venezolano, buscaron crear un mecanismo que les permitiera compartir el poder y las responsabilidades en los años por venir: un punto crucial del pacto era evitar la reapertura de un nuevo ciclo de violencia política. Poco después, en un nuevo acuerdo firmado en Sitges (España), los líderes reunidos establecieron que compartirán el poder en partes iguales durante los próximos años. Allí decidieron, también, celebrar un plebiscito para dar al acuerdo una base de respaldo popular. Al poco tiempo, el dictador Rojas Pinilla abandonó el poder, que quedó en manos de una junta militar. Una vez concluido el período de transición, las fuerzas en el poder convocaron al plebiscito nacional anunciado.

Por sobre todas las cosas, el convenio firmado entre liberales y conservadores se proponía asegurar la paz y la estabilidad política en el país. Para ello se definieron dos claves fundamentales: paridad y alternancia. La paridad se refería a la igualdad de participación de cada partido en los puestos principales de gobierno, y la alternancia se refería al acceso sucesivo de cada partido a la Presidencia. En este sentido, el acuerdo era que, durante

un período de doce años, los partidos Liberal y Conservador se alternarían en la Presidencia de manera que cada uno tuviera dos períodos de gobierno. El acuerdo celebrado definió a Alberto Lleras Camargo como primer presidente del Frente Nacional; luego lo seguirían Guillermo León Valencia en 1962, Carlos Lleras Restrepo en 1966, y Misael Pastrana Borrero en 1970. Un dato crucial en la constitución del Frente lo representa, sin dudas, lo que el Frente excluyó, esto es, a la izquierda: no solo a las fuerzas sociales revolucionarias, sino también a las agrupaciones reformistas. El plebiscito que se celebra entonces consagra la "doctrina de la hegemonía compartida, de la paridad liberal conservadora y de la negación rasa de los derechos electorales y políticos de los ciudadanos no afiliados a los partidos oficiales" (García, 1977: 210).

El plebiscito de reforma constitucional de 1957 (aprobado por más del 90% de los votos) consagró la alternancia entre los dos grandes partidos por el término de doce años, y fijó las primeras elecciones para 1958. De todos modos, un cambio constitucional promovido por el Congreso el siguiente año dispuso que la alternancia se extendería a dieciséis años (es decir, hasta 1974), y comenzaría con un representante del grupo liberal, y no conservador. Los acuerdos celebrados entonces recibirían nuevos cambios constitucionales hacia 1968, durante la presidencia de Lleras Restrepo, que anticipaban el fin del pacto. La reforma impulsada sería en buena medida económica (creaba, por caso, la figura de la "emergencia económica", destinada a aumentar la discrecionalidad presidencial en tiempos de crisis), pero también incluiría medidas destinadas a morigerar el pacto del Frente Nacional. Principalmente, la reforma abría algo de espacio para grupos minoritarios, y trataba de garantizar que el partido que resultara segundo en las elecciones, luego del fin del pacto, también obtuviera una participación "adecuada y equitativa" en el gobierno. La idea era preservar un "espíritu de gobierno compartido" luego de la disolución del pacto.

¿Cómo evaluar los resultados del pacto excluyente? Por un lado, es cierto que el acuerdo trajo estabilidad política a un país profundamente marcado por la violencia política. Sin embargo, también es cierto que trajo problemas significativos. Como destacara un pensador colombiano, el Frente Nacional terminaría produciendo un sentimiento de exclusión y apatía en vastos sectores de la población. La abstención electoral, por ejemplo, aumentó durante el período hasta rondar el 50% (Gutiérrez, 2007: 107-109). En sentido similar, y según el historiador Halperin Donghi, el pacto en cuestión parecía destinado a "congelar [...] la vida política colombiana bajo el condominio de las oligarquías conservadoras y liberales", algo que ocurriría durante los siguientes dieciséis años. La alianza que había sido

"considerada primero un instrumento para la ampliación de la base política y la democratización social" comenzaría a verse entonces "como un instrumento idóneo para el propósito opuesto" (Halperin Donghi, 2007: 419).

La salida socialista

En esta sección vamos a hacer breve referencia a dos expresiones notables, relacionadas con la izquierda política y el socialismo, que surgen en América Latina a mediados de siglo XX. La primera tiene que ver con el triunfo obtenido por la Revolución Cubana, encabezada por Fidel Castro, y que produjera la caída de la dictadura de Fulgencio Batista, el 1 de enero de 1959. La segunda se vincula con el triunfo obtenido, en las urnas, por el doctor Salvador Allende, en Chile, el 4 de noviembre de 1970, un hecho también inédito en la historia americana.

Constitución y socialismo en Cuba, después de la revolución

La Revolución Cubana toma lugar en un contexto de extremismo político y efervescencia social en la región. Era plena época de "anticomunismo" (o *maccartismo*), lo cual implicaba la adopción de medidas extremas en contra de la izquierda. Los Estados Unidos habían intervenido directamente en la planificación y ejecución de un golpe de Estado en Guatemala (1954), contra el gobierno de Jacobo Arbenz, lo que generó tensiones adicionales. Arbenz era acusado por llevar a cabo un programa de reforma agraria radical, y los Estados Unidos temían que el país se constituyera en una base de operaciones soviéticas en la región. La presión de los Estados Unidos, en este sentido, se hacía especialmente presente en la región de Centroamérica y el Caribe. Por lo demás, la Revolución Boliviana de 1952 –que, según Zavaleta Mercado, era el acontecimiento más extraordinario de toda la historia del país (1984: 99)[37]– parecía demostrar que la única vía exitosa, en el momento, para un movimiento revolucionario, era la que se basaba en un armado social amplio, capaz de incluir a sectores sociales e ideologías

37 La revolución logró el regreso al poder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que había ganado las elecciones de 1951 pero luego había sido forzado a retirarse por el ejército.

diferentes, y no de modo exclusivo a partidos de extrema izquierda (Angell, 1994: 195).[38]

En un marco como el señalado, el triunfo de la Revolución Cubana sacudió profundamente el escenario político regional. Aunque son innumerables los aspectos de la revolución que merecerían un análisis separado, o tal vez por ello, aquí vamos a concentrarnos específicamente en la relación entre la revolución y el constitucionalismo.

La primera norma de nivel constitucional que rige en Cuba, durante la época socialista, es la de 1959, que va a estar vigente hasta el dictado de la Constitución de 1976. La Constitución de 1959 desafía los precedentes constitucionales de 1901, 1934 y 1940, que habían abierto una puerta hacia formas de presidencialismo más atenuado. La Constitución de 1901 aparecía inspirada en la Constitución liberal de los Estados Unidos, y el sistema tradicional de división de poderes y "frenos y contrapesos," aunque con la peculiaridad de amplios poderes concentrados en el Ejecutivo. La misma sería recordada –y resistida– fundamentalmente, por la inclusión de la Enmienda Platt, que fuera incorporada en febrero de 1901.[39] La enmienda sirvió por más de tres décadas para "establecer y expandir la hegemonía de los Estados Unidos en Cuba", y se constituyó en un "símbolo visible y una manifestación provocativa del tutelaje norteamericano" (Pérez, 1986: 336, 338). Por su parte, la Constitución de 1934 había creado un Poder Ejecutivo diferente, basado en un presidente y un Consejo de Ministros.

Al contrario, la Constitución de 1940 se inspiraba en la de España de 1931, como en la Constitución de Weimar, y fue incluso reivindicada por el propio Fidel Castro antes del triunfo de la revolución, en textos como "La historia me absolverá" o "Manifiesto de la Sierra". Esta Constitución es uno de los productos más notables de la revolución cubana de 1933, en la que se depuso al general Machado (Castro *et al.*, 1957). Considerada "una

38 Cabe recordar que la Revolución Boliviana encontraría expresión, también, en el texto constitucional de 1961, durante la presidencia de Víctor Paz Estensoro. Esta Constitución no solo recobraría algunos de los avances sociales de las Constituciones de 1938 y 1945, sino que además extendió el derecho de sufragio, definió un nuevo régimen agrario, estableció la educación gratuita y obligatoria, y dispuso la nacionalización de las minas –todo conforme a los dictados de los principios revolucionarios de 1952–.

39 La enmienda fue anexada a la Constitución a partir de las presiones de los Estados Unidos, especialmente a través de las demandas del senador Orville Platt. Por la misma, se confería a los Estados Unidos el derecho de intervenir en los asuntos cubanos para proteger su independencia y, en tal sentido, le autorizaba a adquirir bases carboneras o navales en el litoral cubano (así, la base de Guantánamo y la Isla de Pinos).

de las Constituciones más liberales y progresistas jamás escritas en América", la Constitución de 1940 "fue un intento de establecer en la teoría y en el papel aquello que la revolución de 1933 no había podido implementar en la práctica" (Farber, 1976: 94, 96).

Con la instauración del nuevo régimen revolucionario y socialista, sin embargo, la organización constitucional cambiaría radicalmente. Se trataba, según algún temprano comentarista, de un intento por transformar la "democracia aristocrática" en una democracia "rousseauniana" (Frondizi, 1961: 154-155). En términos constitucionales, de todos modos, lo que parecía afirmarse era, más bien, la idea conforme a la cual la "teoría constitucional socialista rechaza [...] la existencia de una pretendida separación de poderes", a la que procura reemplazar por un sistema diferente, basado en la "unidad de poder" (Azcuy, 2010: 214).

La norma constitucional adoptada en febrero de 1959 modificó de manera radical la organización del poder. De modo distintivo, ella mostró una inclinación muy propia del radicalismo latinoamericano en el siglo XX: la de concentrar poder en la rama ejecutiva, como forma de asegurar e imponer, "desde arriba", ciertos cambios sociales que se estiman imperativos. Los argumentos que apoyaba esta concentración extrema del poder eran varios, entre ellos, la necesidad de establecer una "dictadura del proletariado" (de modo tal de asegurar la transición al socialismo), así como la necesidad de resistir los embates de la amenaza exterior.

La nueva Constitución repetía en parte lo establecido por la Constitución de 1940, a través de la creación de una estructura presidencial compuesta por un presidente y un Consejo de Ministros. Sin embargo, también introducía ciertos cambios importantes: ahora, "el congreso había sido suprimido y el poder legislativo estaba depositado en el consejo de ministros, circunstancia que aumentaba el poder del presidente porque a dichos ministros los designaba directamente" (Valencia Carmona, 1979: 91). La práctica, de todos modos, agravó aún más la situación descripta, ya que el poder efectivo quedó depositado enteramente en Fidel Castro (*ibid.*). Castro pasó a ser, desde un comienzo, "Comandante en Jefe, Primer Ministro, Primer Secretario (de las Organizaciones Revolucionarias) y máximo líder popular" (Valdés Paz, 2009: 109). En menos de tres años, se habían suplantado las Fuerzas Armadas por unas nuevas, se había creado un nuevo sistema institucional, se había depurado casi completamente la burocracia estatal, se habían organizado milicias populares para la defensa de la revolución, se había nacionalizado una buena parte de la economía, desplazando al viejo poder económico, se había creado un nuevo sistema de

medios de comunicación (*ibid.*: 123-124). La revolución consagró así un sistema de extrema concentración del poder, ordenado bajo la dirección de un partido único (*ibid.*: 124).[40]

La nueva Constitución destaca por varias razones. Se trata de la primera Constitución americana que afirma el credo socialista (reza el art. 1: "Cuba es un Estado socialista de trabajadores") e inspirada en el marxismo-leninismo, y en líderes independentistas como José Martí (Preámbulo). Además, la Constitución dispone una organización de la economía "basada en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios de producción" (art. 14) y define para el Estado un papel distintivamente activo y no neutral en las áreas dedicadas a la Cultura y Educación (Capítulo V de la Constitución). También en lo que respecta a la organización del poder incluye un compromiso con algunas medidas inhabituales, como el derecho de revocar los mandatos de todos los funcionarios electos de los órganos del Estado (por ejemplo, art. 68, que habla del deber de rendir cuenta de los funcionarios, y del derecho popular de revocarles el mandato en cualquier momento).

Constitución y socialismo en Chile, luego de la victoria electoral

La experiencia del gobierno de la Unidad Popular fue muy diferente de la del castrismo en Cuba. Allende había llegado al poder a través de elecciones limpias, con el 36% de los votos, y la sombra de una creciente fiscalización externa, proveniente sobre todo de los Estados Unidos, prevenidos por el rumbo que había tomado la Revolución Cubana, y envuelto en el mundo de sospechas y conspiraciones propias de la Guerra Fría.

Los partidos de la oposición, desde el comienzo, se empecinaron en ver en cada paso de los socialistas una afrenta directa o indirecta contra principios jurídicos fundamentales (particularmente, los derechos de propiedad). Tal fue el nivel de tensión alcanzado que, con el objeto de obtener la ratificación del Congreso –necesaria para consagrarse presidente de Chile– Allende se vio forzado a firmar un Estatuto de Garantías Constitucionales antes de asumir. El Congreso debía escoger entre las dos primeras mayorías, y aunque –conforme con la tradición– la legislatura debía inclinarse por la primera mayoría relativa, los temores suscitados por la coalición dominante llevaron al pleno legislativo a exigir que la Unidad Popular firmara,

40 En un escrito posterior, el autor argumentaría a favor de un orden institucional menos burocratizado, más racional y descentralizado, capaz de albergar la participación política y la representación popular (*ibid.*: 212).

antes de asumir, una consensuada acta de acuerdos. Por medio del estatuto firmado entonces, Allende se obligaba a preservar las libertades y derechos básicos existentes en el país. El estatuto implicaba obligaciones precisas de respeto a la legalidad vigente, en materia de expresión, reunión o educación. El gobierno se comprometía, además, a indemnizar a los propietarios en caso de llevar adelante una política de expropiaciones, conforme a lo que se determinaba en su programa de gobierno.

De todos modos, lo cierto es que en el primer año del gobierno socialista, Allende logró avanzar en ciertas medidas de importancia, que incluyeron algunas referidas a la estatización de empresas, la reforma agraria y la nacionalización del cobre. Para dar un mayor soporte legal a estas iniciativas, Allende llevó adelante en 1971 una reforma constitucional que afectó centralmente al art. 10 de la Constitución, referido a las expropiaciones realizadas por el Estado. De ese modo, se dio respaldo a la reforma agraria, se reconoció la propiedad estatal de los recursos minerales, y se ampliaron las posibilidades del Estado para cubrir las indemnizaciones debidas para el caso de la expropiación de bienes de la minería.[41]

Allende mantuvo una relación compleja con el mundo legal durante la totalidad de su mandato. En última instancia, esas tensiones eran otra importante expresión de los acalorados debates acerca de problemáticas legales, políticas y académicas que caracterizaban la época, especialmente después de la Revolución Cubana.[42] El hecho es que el gobierno de Allende

41 El jurista Sampay vincula la reforma constitucional chilena con la reforma del 49, que él impulsara en la Argentina, y en particular con la reforma del art. 40 de la Constitución argentina. También establece vínculos entre la reforma chilena y las que se realizaran previamente en Colombia 1936, México 1960 y Uruguay 1967 (Sampay, 1973b: 179 y ss.).

42 Una expresión interesante de estas tensiones, en el Chile de la década de 1970, aparece en el trabajo del reconocido jurista Eduardo Novoa Monreal. En algunas de sus obras, que fueran publicadas poco antes de la llegada de Allende al poder, se ocupaba de criticar la organización de la Justicia chilena. Allí, Novoa Monreal denunciaba la existencia de una "justicia de clase" que permeaba todas las áreas de la vida jurídica del país (Novoa Monreal, 1970a y 1970b). Novoa Monreal exploraba diversos factores como productores de la injusticia de clase que describía. Sin embargo, señalaba también que la principal causa que provocaba dicha situación era que "el pluralismo ideológico imperante no rige para el Poder Judicial, mantenido enteramente al margen de la renovación de las aspiraciones nacionales en lo social" (Novoa Monreal, 1970a: 108). Muy en particular, el jurista destacaba la responsabilidad que era propia del máximo organismo judicial, en la construcción de esa situación de injusticia. Decía Novoa Monreal: "Ese Poder, particularmente la Corte Suprema, es un incondicional defensor del status social, económico y político vigente y reprueba

recibió desafíos particularmente serios desde la Corte Suprema. El conflicto entre el Ejecutivo socialista y la Corte se manifestó en un fuerte intercambio de discursos y cartas entre ambos. El 26 de mayo de 1973, la Corte dirigió una misiva contra el primer mandatario, señalando: "Esta Corte Suprema se ve obligada a representar a Su Excelencia por enésima vez la actitud ilícita de la autoridad administrativa en su interferencia ilegal en asuntos judiciales, así como de poner obstáculos a la policía uniformada en la ejecución de órdenes de los tribunales del crimen [...] actitudes que implican además no solo una crisis en el estado de derecho, sino también el quiebre perentorio o inminente de la legalidad de la Nación". En un discurso inmediatamente posterior, Allende respondió afirmando su autoridad. Sostuvo entonces que "en un período de revolución, el poder político tiene derecho a decidir en el último recurso si las decisiones judiciales se corresponden o no con las altas metas y necesidades históricas de transformación de la sociedad, las que deben tomar absoluta precedencia sobre cualquier otra consideración; en consecuencia, el Ejecutivo tiene el derecho a decidir si lleva a cabo o no los fallos de la Justicia". En un oficio del 23 de agosto de 1973, la Corte volvió a manifestar su desacuerdo con el presidente, sosteniendo que era su obligación la de responder al Ejecutivo, dado que aquel se empeñaba en "distorsionar la ley, exagerar la trascendencia de la tarea administrativa y rebajar la función judicial". Indudablemente, el conflicto con el tribunal superior afectó de modo serio la respetabilidad y la autoridad del presidente, sobre todo entre grupos políticamente influyentes.

Igual de tensas fueron las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, que se mostró implacable frente a muchas de las medidas más importantes de Allende. El embate de los grupos más conservadores resultó significativo, en particular, teniendo en cuenta una práctica asentada durante los gobiernos de Carlos Ibáñez y Eduardo Frei Montalva por la que se hizo frecuente el uso de la delegación legislativa del Congreso al Ejecutivo. Dicha práctica no obstó a que fueran persistentes las denuncias contra Allende por excederse del ámbito de sus atribuciones legales (Cristi y Ruiz Tagle, 2006: 127). En junio de 1973, por lo demás, la oposición en el Congreso

---

a quienes luchan por cambios sociales. Para pertenecer a él se exige adhesión a posiciones tradicionalistas y de conformismo social. Los miembros de la Corte Suprema tienen vínculos y relaciones con los sectores más conservadores de la sociedad chilena y, generalmente, proceden de ellos" (Novoa Monreal, 1970a: 117-118; ver también Correa Sutil [1993: 95], donde se afirma que las críticas de Novoa Monreal constituyen "uno de los ataques más importantes recibidos por la Corte Suprema en toda su historia").

aprobaría la reforma constitucional llamada "Hamilton-Fuentealba", que vendría a poner decisivas trabas a la política expropiadora del gobierno.

El punto culminante de ese embate legislativo contra el presidente apareció en agosto de 1973, cuando la Cámara de Diputados hizo conocer un "acuerdo" en el que denunciaba "el grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la república". Desde el Congreso se afirmaba, entonces, que el gobierno

> no ha incurrido en violaciones aisladas de la Constitución y de la ley, sino que ha hecho de ellas un sistema permanente de conducta, llegando a los extremos de desconocer y atropellar sistemáticamente las atribuciones de los demás Poderes del Estado, violando habitualmente las garantías que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República, y permitiendo y amparando la creación de poderes paralelos, ilegítimos, que constituyen un gravísimo peligro para la nación, con todo lo cual ha destruido elementos esenciales de la institucionalidad y del Estado de Derecho.[43]

Allende volvió a responder, legalmente, frente a dicha expresión legislativa, diciendo que el acuerdo, "más que violar", negaba "la sustancia de toda la Constitución". Sin embargo, la suerte del gobierno estaba echada, y el 11 de septiembre de 1973 un golpe de Estado encabezado por el general Augusto Pinochet puso fin a la inédita experiencia de un gobierno socialista electo a través del sufragio popular. Trágicamente, el presidente Allende se quitaría la vida en medio de esas extremas circunstancias, mientras se efectuaba el golpe militar.[44]

Los dos ejemplos, el de Cuba y el de Chile, representaron espejos importantísimos en donde buscaron verse reflejados los movimientos de izquierda que aparecieron en América Latina desde mediados del siglo XX. La revolución en Cuba había impactado de un modo extraordinario en la región, mostrando que era posible organizar la vida política y económica

43 Puede verse el texto completo del acuerdo en: http://es.wikisource.org/wiki/Grave_Quebrantamiento_del_Orden_Constitucional_y_Legal_De_La_Rep%C3%BAblica_del_Gobierno_Socialista_representado_por_Salvador_Allende

44 Un grupo de juristas partidarios del golpe, encabezado por Jaime Guzmán, apela entonces a la noción de poder constituyente originario; a las teorías de Carl Schmitt y Juan Donoso Cortés; y a la doctrina de juristas españoles como Luis Sánchez Agesta o Luis Legaz Lacambra, para buscar legitimidad y apoyo legal a la dictadura militar instalada (Cristi y Ruiz Tagle, 2006: 128).

de un país de manera diferente, desafiando los arreglos tradicionales. Sin embargo, aquella inspiradora promesa inicial se vio opacada con el paso del tiempo, como consecuencia de las presiones políticas externas, las crisis económicas internas y los abusos cometidos por la élite dirigente. Mientras tanto, el caso de Chile ayudó a confirmar, sobre todo, cuáles podían ser los estrechos límites de aquella alternativa socialista, que en Cuba se había vislumbrado como posible, en un contexto de hostilidad política tanto interna como externa.[45]

Apéndice. Izquierda y Constitución: un cambio fundamental en el radicalismo democrático

El papel de los grupos radicales en el nuevo siglo, varió con el tiempo, de país en país, de caso a caso. De todas maneras, lo que parece claro es que, desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, las viejas ideas, ahora renovadas y más extremas, se mostraban capaces de encarnarse en sujetos colectivos de peso político efectivo, y con una capacidad real de desafío al orden establecido. La izquierda política latinoamericana nació, entonces, a la vida electoral. Ello así, en particular, gracias a la proliferación de partidos socialistas, y también a la aparición de grupos diversos, de anarquis-

45 Durante la década de 1970, especialmente en América Central, surgieron varias otras experiencias que se acercaron al socialismo, entre las cuales destacan los ejemplos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En los tres casos, los grupos de izquierda intentaron avanzar a través de grupos guerrilleros, constituidos por grupos multiclasistas y multiétnicos, que incorporaban militantes de diversas procedencias ideológicas (desde nacionalistas, antinorteamericanos, izquierdistas-marxistas, hasta defensores de la teología de la liberación). Además, en los tres casos es posible encontrar un líder militar que, como en el ejemplo cubano, era el responsable de movilizar a la población, desafiando al poder establecido que se caracterizaba por ser autoritario y explotador (Angell, 1994: 12). Entre estos movimientos, solo uno resultó exitoso: el Frente Sandinista de Liberación Nacional, en Nicaragua. El Frente logró derrotar la extrema dictadura de Anastasio Somoza. La experiencia nicaragüense era muy diferente de la cubana, en el sentido de que no apareció como un fenómeno que pudiera ser exportado al resto de América (*ibid.*: 203). Sin embargo, lo que sucedió en Nicaragua no dejó de tener impacto en El Salvador, donde el movimiento revolucionario casi logra llegar al poder. No obstante, las fuerzas revolucionarias lideradas por el salvadoreño Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) no fueron capaces de derrotar a la élite dominante, que resultó ser más fuerte que la nicaragüense.

tas, comunistas, pacifistas, reclamos indigenistas, de izquierda radical, que comenzaron a mostrarse en el escenario político y a desafiar, uno tras otro, a las autoridades públicas establecidas.

Las continuidades entre el viejo radicalismo del siglo XIX, y este nuevo radicalismo que comenzaba a afirmarse, resultaban sin dudas significativas. A grandes rasgos, podríamos decir que el radicalismo del nuevo siglo compartía, con el anterior, rasgos que parecían indelebles: el igualitarismo como principio, la toma de partido por los grupos más desaventajados de la sociedad, una cierta confianza por el mayoritarismo político, la preferencia por formas más directas de democracia, la doble crítica al orden conservador y al orden liberal, la vocación de lucha por una ampliación en los derechos políticos, y el énfasis común en la olvidada cuestión social.

La izquierda radical mantuvo, por lo demás, y según viéramos, una preocupación por cambiar las reglas de juego establecidas, lo que explica su actitud crítica, desafiante, hacia el constitucionalismo. Sin embargo, con el paso del tiempo, la izquierda acentuó también su desconfianza hacia el derecho y llegó finalmente a romper con él. Hay muchas razones capaces de dar cuenta, al menos parcialmente, de este lamentable desenlace. Quizás tuvo que ver con la presencia de una realidad política que, una y otra vez, ratificaba que los grupos dominantes apelaban a la cobertura de las formas democráticas para agredir a la izquierda, para perseguirla o suprimirla. O quizás los activistas de izquierda reconocían que ese orden dominante invocaba y utilizaba a la legalidad constitucional para, simplemente, terminar reforzando la vigencia de un orden persistentemente desigual. O, quizás, simplemente se debió a la prevalencia de una visión ideológica, propia de la izquierda tradicional, que consideraba a las cuestiones jurídicas como meramente superestructurales, que dependían de un nivel estructural fundamental de relaciones económicas.[46] Esta última postura resultó muy común en toda América Latina, particularmente en la medida en que se incrementó la influencia del marxismo-leninismo en la región, y mucho más luego del triunfo de la Revolución Cubana. En esos años, por ejemplo, fueron habituales las referencias a la Constitución como un conjunto de "mecanismos" propios

46 Según el profesor cubano Hugo Azcuy, después de la Revolución Cubana, el derecho no recuperó su atractivo y su interés como disciplina de estudio académico. Por el contrario, solo se estudió la ley para "criticar sus raíces clasistas" (Azcuy, 2010: 191). Así, no resulta sorprendente que en 1962 solo hubiera en Cuba 63 graduados de la Facultad de Derecho, y en 1965 directamente ninguno.

de "la supraestructura jurídica" (Escasena, 1984: 129), como un texto destinado a "refrenda(r) el régimen de las relaciones económicas y políticas" existentes (Peraza Chapeau, 1986: 184), como un documento que "*reflejaba* [...] la realidad socioeconómica" del país (Fernández-Rubio Legrá, 1985: 53-54, énfasis agregado), o como un mero "*espejo*" de la sociedad (Palacios Barrera, 1988, énfasis agregado); del mismo modo en que fue común que se distinguiera entre la "constitución formal y la constitución real" (entre las cuales debía "existir una relación necesaria", Álvarez Tabio, 1985: 13).[47]

El hecho es que, durante la mayor parte del siglo XX, la izquierda política y el derecho se vieron escindidos y terminaron operando en ámbitos fundamentalmente diferentes. La situación permaneció básicamente inalterada por un largo período de tiempo, al menos hasta el final del siglo cuando, luego de una sucesión de atroces dictaduras, la izquierda comenzó a rearticular sus lazos con el constitucionalismo y los derechos humanos. Así, hacia fines del siglo y luego décadas de desconfianza, la izquierda se abrió nuevamente a la ley y el constitucionalismo.

Este desenlace se vio acompañado por otros desarrollos bastante peculiares en lo que respecta a la relación izquierdista y radical con la ley. En primer lugar, la izquierda –o al menos una parte importante de ella– parecía haber abandonado o modificado sustancialmente su preocupación por la "cuestión social," que fuera el centro de su atención en el siglo anterior. Extrañamente, parecía que la izquierda había aprendido a hablar el *lenguaje liberal* de los derechos: este era ahora el lenguaje que la misma izquierda utilizaba cuando tenía algo que decir acerca de las necesidades sociales de los más pobres. Se reclamaba, entonces, por la inclusión de mayores derechos sociales en la Constitución: algo que nunca antes había hecho así, al menos de ese modo tan formalista. La noción de "derechos sociales" vino a representar la traducción, en el siglo XX, de la vieja preocupación radical por la "cuestión social". Más aún, al insistir en este peculiar tipo de enfoque, el pensamiento radical contribuía también a judicializar cuestiones que eran sobre todo políticas, a la vez que facilitaba la individualización de conflictos que eran sobre todo colectivos.

47 Después de la revolución, los lentos y complicados procedimientos legales pasaron a evocar las instituciones y formas de la sociedad burguesa, en vez de los procedimientos que requería la nueva etapa de rápidos cambios y urgentes necesidades (Azcuy, 2010: 290). Más aún, no solo la población cubana comenzó a desarrollar un fuerte "sentimiento antielectoral", en reacción al viejo régimen, sino que también encontró, en el nuevo período abierto por la revolución, oportunidades inéditas para la participación política (*ibid*.: 281).

El asunto, sin embargo, era todavía más grave. Conforme a lo arriba señalado, las tradicionales posturas del radicalismo también aparecieron sufriendo cambios sustantivos no solo en materia de derechos, sino también en lo relativo a la organización del poder. La permanente, inequívoca lucha antipresidencialista del radicalismo, orientada a democratizar el poder difuminándolo en la sociedad civil, aparecía, hacia finales del siglo, diluida, abandonada. Ahora, la izquierda se mostraba más cercana al *reclamo conservador* favorable a la adopción de un Poder Ejecutivo más fuerte.

Por supuesto, decir esto no quiere decir que el perfil de las nuevas Constituciones que alumbraron en la primera mitad del siglo XX –Constituciones fuertes en derechos sociales, y conservadoras en materia de organización del poder– se debió, fundamentalmente, a las presiones de la izquierda. Más bien lo contrario: casos como los de Perón (enfrentado a una radicalización de la izquierda, conforme a Waisman, 1987) o Vargas (enfrentado a Luis Prestes), y los pactos de Colombia y Venezuela (pactos que fueron excluyentes a la izquierda), nos hablan, más bien, de un constitucionalismo con cierta retórica social, pero decididamente *antiizquierdista* en los hechos.

No es sencillo explicar el súbito cambio de posiciones acontecido en la izquierda, particularmente en materia de organización del poder. En algunos casos, sus posiciones en la materia pueden explicarse, sobre todo, por ignorancia, por desidia, o también por el hecho de que algunas de sus cabezas más lúcidas habían sido víctimas de la persecución política, lo que impidió, en los hechos, que la izquierda continuara profundizando sus análisis sobre el sistema político. En otras ocasiones, la defensa hecha por la izquierda de la centralización del poder pareció ser, meramente, el producto de una cierta "división del trabajo" con las fuerzas políticas dominantes: la izquierda parecía concentrarse en los aspectos sociales y de derechos de la Constitución, mientras que el poder dominante se ocupaba del rediseño de la parte orgánica de la misma. Por lo demás, ejemplos como el de la Revolución Cubana parecían enseñar que la concentración de poderes era una precondición necesaria para llevar a cabo el tipo de cambios requeridos por la revolución (Azcuy, 2010: 284, 290).[48] (Ejemplos como el de Cuba reinstalaron una polémica que, en cierto sentido, el mismo Karl Marx había promovido siglos atrás, en sus duras críticas a Simón Bolívar. Para Marx, Bolívar representaba otro desgraciado ejemplo de

48 En todo caso, tiene sentido recordar que unos años después de haber hecho este reclamo, el profesor Azcuy denunciaría también tanto los rasgos "paternalistas", como el carácter "vertical" del régimen vigente en la isla (*ibid.*: 308).

bonapartismo.)[49] Finalmente, en otros casos, la izquierda adhirió a tales propuestas con convencimiento, a partir de la idea de que el poder concentrado era un medio necesario para romper con los fortísimos y consolidados intereses que estaban orientados a impedir la expansión del poder popular (Unger, 1987; Nino, 1993).[50]

En todo caso, podríamos agregar, la izquierda tendió a desoír las enseñanzas de sus antepasados, que con buen criterio supieron advertir acerca de los riesgos siempre presentes en toda concentración del poder. Señalaban que concentrar el poder significaba depositar la principal responsabilidad del cambio social en la buena voluntad o la buena disposición de unos pocos, generalmente sin controlarlos. Curiosamente, hacia fines del siglo XX, la fuerte perspectiva radical que los activistas habían sostenido durante buena parte del siglo XIX parecía haber cambiado por completo: se parecía al liberalismo, en lo que respecta a la carta de derechos, y se parecía al conservadurismo, en lo referido a la organización del poder.

49 La crítica de Marx a Bolívar generó polémicas intensas en el interior de la izquierda latinoamericana. Para quienes formaban parte de esta, la crítica era resultado de los prejuicios políticos de Marx, de su resistencia para aceptar la "autonomía de la política" y de su falta de apertura hacia nuevas maneras, locales o regionales, de hacer política (ver Aricó, 2010). En el contexto del presente análisis, sin embargo, podemos suscribir las objeciones marxistas al bonapartismo en general y a Bolívar en particular: la izquierda no debería celebrar sino más bien repudiar la concentración de poderes como medio para la promoción del cambio social. El objetivo de la democratización del poder no debería (no podría) ser alcanzado por medio de la concentración de poder como supuesto atajo.

50 Esta era, por ejemplo, la opinión del brasilero Celso Furtado, en su famoso análisis de la Constitución brasilera de 1946. Para él, el país se hallaba en las manos de las oligarquías locales, quienes tenían también el control del Congreso. Debía entonces permitirse al presidente acumular suficiente poder para superar a estas oligarquías, asegurando así el objetivo principal del país, esto es, el desarrollo económico. En su opinión, la Constitución no permitía que esto sucediera (Furtado, 1965; Limongi, 2008). Agradezco a Cicero Araujo por hacerme notar este punto.

7
Injertar derechos sociales en Constituciones hostiles a ellos

Introducción: el nuevo derecho sobre el viejo

Existe una vieja metáfora, empleada para entender las reformas legales, según la cual el derecho vigente es como un lago enorme y tranquilo, y los cambios introducidos sobre el mismo son hojas que caen sobre ese lago. Las reformas del caso, como las hojas, se recuestan sobre el derecho existente (sobre el apacible lago) y se muestran, en principio, como ajenas al mismo. Durante un buen tiempo, el derecho nuevo y el viejo parecen cuerpos distintos y preservan, cada uno, sus propios rasgos intactos; las hojas flotan en el lago, indemnes, como no registrando su contacto con él. Sin embargo, el tiempo pasa y, poco a poco, la contextura del derecho nuevo cambia –las hojas ceden– y su arquitectura interior comienza a perder fuerza. De modo paulatino, las reformas que aparecían como cuerpos extraños frente al derecho viejo comienzan a acercar su textura a la del derecho sobre el que reposan. El tiempo pasa, y las reformas, como las hojas húmedas, ya no se muestran más como cuerpos distantes: ahora, el viejo derecho y el nuevo, como el lago y las hojas caídas, forman un solo cuerpo.

Ahora bien, ¿son estas imágenes realmente las adecuadas para pensar sobre los vínculos que se establecen, lentamente, entre el derecho viejo y el nuevo? El notable jurista conservador Andrés Bello, de enorme influencia en toda la región americana, parecía pensar las relaciones entre lo nuevo y lo viejo conforme a parámetros semejantes a los sugeridos por la metáfora examinada. Bello rechazaba la idea según la cual las leyes de una comunidad eran siempre "una expresión, una fórmula verdadera de los hábitos y sentimientos de los pueblos" (Bello, 1997: vol. 19, 166-167). Por el contrario, consideraba que la situación habitual era otra, y que implicaba una mezcla entre las aspiraciones y normas de una comunidad, y las de otras comunidades diferentes. El proceso de mezcla que consideraba típico

reproducía, en buena medida, el descripto por la metáfora sobre las hojas y el lago. Decía Bello:

> Las ideas de un pueblo se incorporan con las ideas de otro pueblo; y perdiendo unas y otras su pureza, lo que era al principio un agregado de partes discordantes, llega a ser poco a poco un todo homogéneo, que se parecerá bajo diversos aspectos a sus diversos orígenes, y bajo ciertos puntos de vista presentará también formas nuevas. Del choque de ideas diversas nacerá una resultante que se acercará más o menos a una de las fuerzas motrices en razón de la intensidad con que estas obren, y de las circunstancias que respectivamente las favorezcan. Es cierto que las leyes modificando las costumbres y asimilándolas a sí son a la larga su expresión y su fórmula; pero esa fórmula precede entonces a la asimilación en vez de ser producida por ella. Cuando se mezclan dos razas, la idea de la raza transmigrante prevalecerá sobre la de la raza nativa, según sea su número comparativo, su vigor moral, y lo más o menos adelantado de su civilización. Los bárbaros del Norte dieron un nuevo temple a los degradados habitantes de las provincias romanas, y recibieron en cambio mucha parte de las formas sociales de Roma (*ibid.*).

Otra vez, lo que vemos aquí es un análisis que nos habla de la combinación de materiales diferentes que, poco a poco, comienzan a vincularse entre ellos, hasta constituir un nuevo todo integrado, distinto de las dos partes existentes al comienzo, y que no es la mera suma de ambas partes.

Una mirada superficial sobre la metáfora mencionada nos refiere a la adaptación más o menos pronta y no conflictiva que tiende a darse entre el cuerpo establecido y el cuerpo que llega. La metáfora sugiere que es solo cuestión de tiempo hasta que el proceso alcanza un final feliz, con la cómoda integración de una parte con la otra, luego de que ambas han cedido y dejado de lado sus resistencias iniciales. Contra dicha visión, más bien complaciente, sobre los modos en que se vinculan el derecho vigente y el derecho que pretende incorporarse al derecho vigente, una mirada algo más crítica sobre el proceso descripto sugiere resultados diferentes.

En efecto, es importante notar que la imagen del caso nos refiere a una en donde el derecho viejo, como cuerpo dominante, establece una clara posición de predominio sobre el cuerpo que llega. Decir esto no implica negar que las reformas, como las hojas caídas, tengan algún impacto sobre el lago (mucho menos negar algo más interesante, como es que multiplicidad de hojas caídas, una tras otra, en el largo plazo, pueden generar un impacto significativo sobre el lago en el que caen). Sin embargo, nada de lo dicho debe impedir

que resaltemos el carácter desigual del vínculo que se establece entre el cuerpo dominante y el cuerpo que se apoya sobre él: es este último el que sufre el impacto mayor –radicalmente mayor– y el que, al poco tiempo, termina por adoptar la textura del primero. Es este peso especial del cuerpo mayor, más antiguo y vigoroso, el que nos interesa destacar. En otros términos, la metáfora del caso no nos refiere a una relación entre iguales, sino al choque entre fuerzas claramente no equivalentes, en donde la más débil va a sufrir el principal impacto.

Mucho más todavía, la metáfora citada exige que no nos detengamos en las primeras impresiones, y tomemos en cuenta algunas sugerencias adicionales, también de interés. Podemos imaginar, por caso, la situación habitual en donde el cuerpo que llega –la hoja que cae– termina, más que integrada al cuerpo nuevo al que se incorpora, virtualmente desintegrada. Ello, en particular, si no se trata de un proceso de modificaciones continuas (hojas que caen, una detrás de la otra, durante un largo tiempo). En tal caso, deberemos hablar, más que de un proceso de mutua integración, de otro en donde el cuerpo dominante termina por imponer su dominio, anulando al que llega. La idea, por supuesto, no es ajena a la citada reflexión de Andrés Bello, para quien la conclusión de tal encuentro (entre dos cuerpos normativos diferentes) nos refiere a "una resultante que se acercará más o menos a una de las fuerzas motrices en razón de la intensidad con que estas obren, y de las circunstancias que respectivamente las favorezcan".

De este proceso de integración jurídica desigual –en donde, en principio, todo indica que la práctica jurídica vigente tiende a imponer su fuerza sobre la recién llegada– nos ocuparemos en las páginas que siguen. Tomaremos, para ello, uno de los ejemplos más importantes que ofrece la región, en términos de mezcla de tradiciones jurídicas diferentes: el caso de la incorporación de los derechos sociales, en el marco de un constitucionalismo que era hostil a los reclamos sociales que les dieron origen.[1]

Tres preguntas para la teoría constitucional

La operación de "injerto constitucional" –en el caso que nos ocupa, el intento de incorporar, en un modelo constitucional liberal-conservador,

1 Otro caso de "injerto constitucional" extremadamente complejo para la matriz liberal-conservadora dominante es el relacionado con la cuestión indígena, según veremos.

instituciones provenientes de una concepción constitucional de tipo radical– mostraba así sus complejidades. Frente a tales complejidades, en lo que sigue, plantearemos básicamente tres interrogantes, entre los muchos posibles.

i) El primero nos lleva a pensar sobre el *impacto interno* de los injertos constitucionales. La intuición que vamos a sostener es que, para responder a tal tipo de interrogantes, debemos prestar atención, de modo muy especial (y contra lo que ocurre habitualmente), a las reacciones posibles que tales injertos puedan ocasionar *dentro* de la propia estructura constitucional. Esto es, no solamente nos concentraremos en los impactos de la nueva Constitución sobre el "mundo externo" (por ejemplo, la manera en que la introducción de nuevos derechos expande el alcance de libertades personales), sino también cómo los cambios introducidos en una parte de la Constitución afectan a otras partes de la misma. Exploraremos por ejemplo cómo una extensión de la lista de derechos puede provocar cambios en la estructura de gobierno –por ejemplo, por transferencia efectiva de más poderes al Poder Judicial–; o cómo un cambio en la organización del poder –como puede ser la introducción de un nuevo cuerpo judicial, como una Corte Constitucional– puede alterar esa misma organización del poder (por ejemplo, reduciendo las capacidades reales de la Corte Suprema existente). Investigaremos estas posibilidades y casos, entonces, a través de las nociones de influencia cruzada e influencia interna de las reformas.
ii) El segundo interrogante que examinaremos nos llevará a pensar sobre problemas de *traducción* constitucional. La cuestión principal sería la siguiente: cuando introducimos, sobre un cierto esquema institucional (digamos, una Constitución conservadora que concentra la autoridad en el Ejecutivo), reformas vinculadas con una tradición constitucional diferente (digamos ahora una institución típicamente liberal, destinada a restringir los poderes del Ejecutivo), ¿cómo debe hacerse para "traducir", del mejor modo, las instituciones incorporadas, en el "lenguaje" del esquema constitucional vigente? Nuestra preocupación aquí es que la mayoría de las reformas constitucionales son llevadas adelante como si el "idioma" o "lenguaje" constitucional fuera solo uno, como si el ejercicio de la "traducción constitucional" fuera innecesario. De esta manera, tendemos a subestimar los esfuerzos especiales exigidos por el trasplante de instituciones.

iii) Finalmente, el tercer interrogante que vamos a examinar tiene que ver con lo que llamaremos el problema de las *cláusulas dormidas.* La cuestión es, en este caso, reflexionar acerca de la introducción de nuevas instituciones que, de antemano, sabemos que será difícil poner en marcha (por ejemplo, un nuevo conjunto de derechos "aspiracionales"). ¿Cómo debería proceder una reforma sensible en este tipo de situaciones? ¿Se debería apostar a las novedades (los nuevos derechos), esperando un cambio en las circunstancias externas? ¿O debería abandonarse la iniciativa, para evitar transformar a la Constitución en "mera poesía"?

Hecha la presentación de los problemas del caso, a continuación vamos a ocuparnos de cada uno de ellos, con algún detalle.

i) Sobre las posibilidades de un injerto constitucional exitoso: influencia interna, influencia cruzada

La primera cuestión que vamos a abordar nos lleva a mirar el modo en que la reforma constitucional *impacta dentro* de la propia estructura y dinámica interna de la Constitución reformada. El tema tiene especial interés dado que, llamativamente, a la hora de evaluar y reflexionar sobre el impacto de una determinada reforma constitucional, solemos estudiar exclusivamente cuál es el "estado del mundo" extraconstitucional, luego de la reforma, descuidando de ese modo los significados de esa reforma en relación con la propia estructura constitucional.

Dicho lo anterior, entonces, hay al menos dos tipos de influencias que puede tener sentido distinguir y examinar, si partimos del hecho de que toda Constitución reconoce dos partes, una dogmática, que incluye una declaración de derechos, y otra orgánica, en la que se divide y organiza el poder. Por un lado, conviene poner el foco en el modo en que la reforma introducida en una cierta sección de la Constitución impacta en la estructura interna de esa misma sección: hablaremos aquí de *influencia interna*. Por otro lado, tiene sentido explorar el modo en que la reforma introducida en una cierta sección de la Constitución (pongamos, una reforma en el área de los derechos, o una reforma en el área de la organización del poder) impacta en la sección contraria: hablaremos en ambos casos de *influencia cruzada*. En lo que sigue, nos ocuparemos sobre todo del impacto que las reformas en las secciones de derechos tienden a ejercer sobre la sección destinada a la organización del poder.

Comenzaremos haciendo alguna referencia a la *influencia interna,* es decir, al modo en que la reforma producida en la sección constitucional dedicada,

por caso, a la organización del poder, impacta sobre la estructura interna de esa misma sección constitucional. Como ejemplo, pensemos en el caso de la introducción de una Corte Constitucional, o en la creación de un Consejo de la Magistratura, dentro de Constituciones ya dotadas de una organización judicial determinada, normalmente bajo la cabeza de una Corte Suprema. A la hora de reflexionar sobre este tipo de reformas, y evaluar su eficacia –diremos aquí– no basta con prestar atención al modo en que las nuevas instituciones son organizadas. Así, no es suficiente con hacerse (importantes) preguntas tales como si la institución cuenta con suficiente personal o financiamiento. Importa, además, y de modo muy especial, observar cuál es, y cuál puede ser, su forma de interactuar con las demás instituciones constitucionales ya instaladas y en marcha.

Ciertas preguntas, en particular, resultan especialmente reveladoras y promisorias en este respecto. Por ejemplo, resulta fundamental preguntar ¿qué institución es la que, hasta el momento de la llegada de la nueva institución –llamémosla X–, desempeñaba las funciones que ahora va a desempeñar X? ¿Qué institución va a ver su capacidad operativa o su poder de decisión afectado por la llegada de X? Tales cuestionamientos son importantes, en principio, más allá de cuál sea la respuesta que luego ofrezca la práctica. Y es que, a la hora de promover una reforma en la parte orgánica de la Constitución, las principales resistencias frente a la institución recién llegada pueden provenir del propio interior de la estructura constitucional vigente. Esto es, la reforma orgánica puede verse afectada, previsiblemente, por la resistencia proveniente de alguno de los organismos –algunos de los funcionarios– más directamente impactados por la introducción de la novedad del caso. Es dable esperar, en tal sentido, que cuantas más sean las instituciones –y los funcionarios– "perjudicados" por la novedad, mayores sean las resistencias que deba afrontar la nueva institución adoptada.

Una buena ilustración de lo dicho puede encontrarse, por caso, en el ejemplo del llamado "choque de trenes", en Colombia, que enfrentó a la vieja Corte Suprema colombiana, con la Corte Constitucional introducida por la Constitución de 1991 (Lamprea, 2010: 16). Ambas instituciones mantuvieron durante años una relación de rivalidad y tensión, que comenzó con el nacimiento de la última, y que implicó persistentes disputas de poder y una nociva competencia entre las dos Cortes (Cepeda, 2007; Uprimny *et al.*, 2006). Otro ejemplo relevante, en la materia, es el que puede encontrarse en la Argentina, cuando examinamos las relaciones que se dan entre la Corte Suprema (presente desde la primera Constitución, de 1853), y el Consejo de la Magistratura, que fuera introducido por la

reforma constitucional de 1994 (Garro, 2007). Más allá de los problemas de diseño propios de cada uno de tales casos, y más allá del hecho de que, posiblemente, los conflictos desatados habrían sido menores de haber habido una más perfecta delimitación de competencias, lo cierto es que este tipo de conflictos resultaban esperables desde el momento mismo en que las nuevas instituciones comenzaron a imaginarse; ello aunque, notablemente, por lo que sugiere el curso de los hechos, tales conflictos no hayan sido previstos en su momento. Esta última situación nos habla, otra vez, de la poca atención recibida por lo que llamamos la *influencia interna* de las reformas.

Otro caso de *influencia interna* que podría explorarse tendría que ver con las tensiones que podrían desatarse en el interior de la sección de los derechos, a partir de la introducción de ciertas novedades en la materia. Piénsese, por ejemplo, en el caso de una Constitución que incorpora nuevos derechos indígenas, multiculturales o colectivos, y en las posibles tensiones que este tipo de movimientos puede generar en relación con la tradicional estructura de derechos individuales. Aquí quizás encontremos dificultades significativas para acomodar el respeto nuevo o renovado por los derechos colectivos de un determinado grupo indígena, y el respeto a los derechos individuales de los miembros de tales grupos –una cuestión que Will Kymlicka trata a través de las categorías "restricciones internas" y "protecciones externas" (Kymlicka, 1995)–. Del mismo modo, uno podría pensar en tensiones entre los compromisos sociales asumidos por la Constitución, y sus cláusulas más antiguas o tradicionales que establecían fuertes protecciones a los derechos de propiedad.[2]

Por supuesto, situaciones como las citadas no solo ayudan a entender las tensiones que se desatan una vez puesta en marcha una cierta reforma, sino que explican también la dificultad de introducir determinados cambios constitucionales o legislativos. Aunque resulte obvio al pensarlo, en los hechos no se presta demasiada atención a los modos en que los poderes existentes tienden a bloquear la producción de cambios que puedan poner en cuestión sus propias capacidades prácticas. Típicamente el Poder Ejecutivo intentará bloquear la puesta en práctica de las reformas infraconstitucionales destinadas a fomentar una participación política mayor, pero directamente amenazante de su propio poder. Esto es lo que sucedió en el caso boliviano, donde el presidente debilitó seriamente el derecho

2 Agradezco una conversación, sobre este punto, con Mauricio García Villegas. Véase también García Villegas (2012).

popular de participar en la selección de los jueces (incorporado a la Constitución en el 2009, ver Veizaga Ovando, 2010: 67; Quiroz y Lecoña, 2012: 220-245), forzando al electorado a elegir entre candidatos surgidos únicamente de una lista previamente acordada en el interior del partido mayoritario del presidente (Albarracín Sánchez, 2011; Asbun, 2011).[3] En esos casos, es de prever que el presidente vetará tales iniciativas, cada vez que ellas resulten amenazantes para su poder. De manera similar, el congreso tenderá a bloquear en lo posible las reformas que sean capaces de reducir o desafiar de alguna manera su autoridad. Eso es, por ejemplo, lo que explica Demián Zayat para el caso de la Argentina (ver Zayat, 2011, en donde estudia las dificultades para implementar las cláusulas participativas incluidas en la Constitución de 1994). No es casual, entonces, que algunas de las reformas más interesantes aparecidas en los últimos tiempos, en América Latina, se deban ya sea a un contexto político explosivo (como en Colombia 1991, ver Lemaitre Ripoll, 2009), o a una cierta negligencia o desentendimiento por parte de los legisladores (como en el caso de la creación de la Sala IV en Costa Rica, ver Wilson, 2010).

Todavía más interesante, sin embargo, es el caso de las llamadas *influencias cruzadas,* esto es, la influencia que las reformas operadas en la sección de los derechos ejercen o pueden ejercer sobre la sección dedicada a la organización del poder. El impacto de estas reformas puede ser diferente dependiendo de muchas circunstancias, por ejemplo, si la reforma en cuestión es más o menos comprehensiva, si opera sobre una estructura más o menos consolidada, o si es capaz o no de trascender el texto de la Constitución.

Un modo de comenzar a reflexionar sobre la influencia cruzada de las reformas es a partir de una serie de reflexiones insistentes que realizara sobre la materia, hace ya algunos años, el jurista argentino Carlos Santiago Nino.[4] A Nino le interesaba llamar la atención sobre un hecho paradójico que seguía a las entonces habituales modificaciones constitucionales latinoamericanas, destinadas a expandir la lista de derechos existente con nuevos derechos sociales. El jurista argentino detectaba un problema en tales reformas, inequívocamente introducidas por los grupos más avan-

3 De manera similar, el presidente también desestimó la promesa acerca de favorecer la equidad de género en la magistratura: se hizo obligatoria la inclusión de mujeres entre los candidatos para cada nueva posición judicial, pero no se reglamentó ningún porcentaje de mujeres jueces como resultado de la selección final.

4 Los comentarios a lo largo de esta sección se basan principalmente en diálogos sostenidos con Carlos Santiago Nino. También agradezco conversaciones con Gustavo Maurino al respecto.

zados o progresivos, más favorables al cambio social. El problema tenía que ver, justamente, con la *influencia cruzada* de tales cambios, en este caso, el impacto de la introducción de estos nuevos derechos sociales, en materia de organización del poder. Para Nino, resultaba evidente que, al incorporar nuevos derechos sociales, las fuerzas progresivas incurrían en una posición paradójica porque, contra lo que podían esperar, al actuar de ese modo transferían poderes adicionales al Poder Judicial: esto es, a la rama del poder más alejada de la elección y el control populares[5], o, en términos jeffersonianos, a la rama del poder menos republicana de todas (Jefferson, 1999).

Frente a dicho panorama, Nino se preguntaba acerca de la racionalidad y pertinencia de la decisión de introducir nuevos derechos sociales, en tanto iniciativa animada por una vocación de reforzar el poder popular, la capacidad de acción y decisión de los grupos más marginados de la sociedad. ¿Era ese el resultado esperable de reformas constitucionales semejantes o se trataba de que ellas, en los hechos, amenazaban con socavar aún más el poder de los grupos desaventajados?[6] Podría decirse que la duda planteada por Nino desnudaba, ante todo, la falta de reflexión que podía acompañar a muchos grupos constitucionales bien animados en su defensa de los derechos e intereses de quienes están peor.

Por supuesto, Nino podía tener razón o no en cuanto a su intuición de fondo, que venía a poner en duda el carácter progresivo de la expansión de la lista de derechos sociales. Tal vez, en determinados contextos (es decir, frente a poderes legislativos radicalmente corrompidos), puede tener sentido fortalecer de ese modo al Poder Judicial. Tal vez (lo que es más importante) tenga sentido incluir tales derechos a nivel constitucional, por lo que ello puede significar simbólicamente, como gesto orientado a "empoderar" a los grupos más postergados, y con independencia de lo que ello implique en términos de distribución del poder constitucional. Sin embargo, lo que ahora nos interesa es lo que la reflexión del caso nos alienta a pensar en el análisis

5 Como sostuviera Jeremy Waldron en un reciente trabajo sobre derechos sociales, la introducción de estos compromisos sociales en forma de derechos tiende, de modo bastante obvio, "a sesgar la cuestión, de modo decisivo, hacia el poder judicial, antes que hacia la labor legislativa o ejecutiva" (Waldron, 2010a: 28). Es que es al Poder Judicial a quien se delega, normalmente, "la administración o aplicación" de los derechos (*ibid.*).

6 Resulta interesante señalar que Nino también sugería un debilitamiento drástico de los poderes presidenciales con el objetivo de posibilitar la introducción de otras reformas que aspiren a expandir la participación popular en política (Nino, 1993).

de las reformas constitucionales. A través de su cuestionamiento, Nino nos ayuda a ver que las tradicionales reformas que se han venido llevando a cabo en la sección de los derechos hacen bastante más que engrosar la lista de derechos existente. Tal tipo de reformas, lo pretendan o no, no son neutrales en materia de organización del poder. Por lo tanto, y para evaluar su impacto, tenemos la necesidad de mirar más allá de las fronteras de la acotada sección de los derechos, y preguntarnos acerca de su impacto en términos de distribución de poder entre las distintas ramas de gobierno.

Para el caso examinado –el referido a los derechos sociales– la idea sería que, hoy por hoy, y dado el modo en que pensamos los derechos y actuamos en relación con ellos, todo robustecimiento de la sección de derechos implicaría, en principio, una transferencia de poder hacia el Poder Judicial.[7] Dicha circunstancia, por supuesto, no depende de que el Poder Judicial tome medidas activas en la implementación de los mismos, para de ese modo mostrar su musculatura frente a las ramas políticas de gobierno. La inactividad de una mayoría de jueces, al respecto, no niega la existencia de su facultad de poner tales derechos en práctica, algo que –tal como ha ocurrido en los hechos–[8] puede ser determinado por cualquier juez, en el momento menos esperado, y cuando simplemente tenga la disposición de hacerlo, frente a alguna demanda.

En todo caso, la reflexión anterior nos sirve para llamar la atención sobre un punto más general, relacionado con la debilidad de muchos de los acercamientos contemporáneos sobre la materia (en relación con los cuales, el de Nino parecía ser una excepción). Más específicamente hoy, cuando se realiza un injerto constitucional, no suele producirse el tipo de reflexión que resultaría necesaria, respecto del impacto interno y la influencia cruzada que pueden ejercer ese tipo de incorporaciones. En el caso particular de los

7 Según Nino, justamente porque el proceso democrático no puede ser el último recurso en la protección de los derechos individuales ya que la función principal de los derechos es contener las decisiones mayoritarias, mecanismos como la revisión judicial existen por fuera del proceso político para proteger esos derechos (Nino 1996: 196). Además, como explica M. Ballard, la Constitución brasilera de 1988 garantiza nuevos derechos individuales y sociales, a la vez que fortalece la capacidad judicial para proteger esos derechos, pero eso, junto con otros factores, permite que jueces de orientación social coarten los esfuerzos gubernamentales para insertar el país en la economía global de manera más firme (Ballard, 1999: 234).

8 Para Etchichury, los jueces argentinos pueden ejercer sus poderes de revisión constitucional para reforzar los derechos sociales, y pone como ejemplo la decisión de sostener una orden de una corte inferior de que el gobierno nacional provea tratamiento médico apropiado (Etchichury, 2006: 110-111).

derechos sociales, lo que suele faltar es una consideración crucial del impacto interno que puede causar la incorporación de los mismos; es decir, en este caso, el impacto de los nuevos derechos sobre los viejos derechos. Típicamente, qué es lo que implica la adopción de una larga lista de derechos sociales, en relación con los demás derechos que, en apariencia, se quieren seguir defendiendo (derechos de propiedad, derechos de contratos, la seguridad jurídica liberal en general). Del mismo modo, escasea una reflexión sobre el impacto de los nuevos derechos sobre la organización institucional: esto es, sobre la influencia cruzada que puede provocar la incorporación de aquellos. Al respecto, se requiere pensar no solo en los modos en que la introducción de, digamos, derechos sociales, es capaz de influir sobre la expansión o limitación de los demás poderes (es decir, aumentando los poderes del Poder Judicial, como lo pensaba Nino). Es importante, también, ver de qué modo la organización del poder existente o posible, puede ayudar o bloquear las potencias de aquellos derechos.

Notablemente, todo lo anterior –las dificultades y límites que muestra la reflexión contemporánea en torno a los injertos constitucionales– contrasta de modo extremo con las reflexiones que fueran típicas de los padres del constitucionalismo regional. En efecto, la Generación del 37 en la Argentina, o los intelectuales del Porfiriato, en México, mostraban un pensamiento más lúcido y complejo, cuando defendían una fórmula como la de las "libertades políticas restringidas, libertades económicas amplísimas". Al presentar dicha fórmula, intelectuales como Alberdi o Justo Sierra se mostraban conscientes de lo que aquí decimos. Ellos reconocían bien que, para su propósito de asegurar la máxima protección a ciertos derechos –en este caso, el derecho de propiedad– más importante que asegurar su defensa en la misma declaración de derechos (lo cual se hacía), era regular de un cierto modo la organización del poder (en este caso, a través de la limitación de los derechos políticos). En síntesis: *el mejor cambio en la sección de los derechos es el que se asegura actuando sobre la organización del poder*. Su razonamiento, de tal modo, se centraba directa y centralmente en el impacto (en este caso, sobre todo, en la influencia cruzada) de sus propuestas constitucionales, algo que los actuales reformadores dejan de lado u olvidan.

La conclusión provisoria de lo señalado en los párrafos anteriores sería que, a la hora de reflexionar sobre las posibilidades de éxito de una cierta reforma constitucional y evaluar su impacto posible, debe prestarse especial atención, también, al modo en que la misma impacta dentro de la propia estructura de la Constitución reformada (su impacto interno, la influencia cruzada). Conforme dijéramos, resulta previsible que las reformas que afecten a la distribución del poder existente tiendan a ser resistidas "desde

dentro" de la Constitución. Por ello mismo, más allá de la idoneidad de los funcionarios que queden al frente de las nuevas instituciones, y más allá de la capacidad presupuestaria o decisoria de las mismas, quien esté interesado en el buen desempeño de tales organismos, deberá prestar especial atención al modo en que los mismos van a insertarse dentro de la estructura institucional existente.

A resultas de este tipo de análisis, y frente a la vocación de realizar un determinado cambio constitucional, puede que debamos concluir, por ejemplo, que una cierta reforma no es deseable, dada la redistribución de poder que va a generar en el interior de la estructura constitucional; o que la reforma del caso deberá realizarse de otro modo, dadas las previsibles tensiones internas que la introducción de la institución nueva va a propiciar.

i bis) Convergencias y tensiones entre distintos modelos constitucionales

En las páginas anteriores, examinamos distintas maneras en que una reforma constitucional tiende a impactar sobre la propia estructura constitucional que es reformada. Ahora bien, el punto que sostuvimos, en relación con reformas constitucionales específicas –la introducción de un Consejo de la Magistratura, la expansión de la lista de derechos– puede y merece tomar una dimensión más general. Ello así, gracias al conocimiento que hemos acumulado en torno a la existencia de diferentes modelos constitucionales.

En efecto, hemos hecho referencia ya a distintos modelos de organización constitucional, a los que llamamos –siguiendo el lenguaje de la época– conservador, radical y liberal. Sabemos que en la historia constitucional americana ha habido Constituciones de tonalidad conservadora (es decir, Chile 1823 y 1833, Colombia 1843, Ecuador 1869); radical (es decir, Pennsylvania 1776, Apatzingán 1814); o liberal (Colombia 1853 y 1863); y muchas Constituciones "de fusión" (de modo especialmente relevante, Constituciones liberal-conservadoras como las de Argentina 1853, México 1857 o Paraguay 1870).

Aquí nos interesará llamar la atención brevemente, y a partir de lo dicho, acerca de las posibilidades de éxito de reformas constitucionales orientadas a modificar la estructura del modelo constitucional vigente. Claramente, el caso de las reformas que introdujeron derechos sociales en las viejas Constituciones americanas resulta especialmente interesante. Hablamos aquí de la introducción de reformas al modelo constitucional liberal-conservador, destinadas a incorporar en el mismo rasgos que eran propios del modelo constitucional excluido de dicho pacto, es decir, el modelo radical o republicano. La pregunta, en todo caso, puede plantearse de modo más general: ¿qué posibilidades hay de llevar adelante una reforma exitosa,

cuando lo que se pretende es modificar, de ese modo, la estructura constitucional vigente? Más precisamente, ¿qué posibilidades hay de injertar exitosamente instituciones propias de una cierta tradición constitucional, en un cuerpo constitucional organizado conforme a los parámetros propios de una tradición diferente u opuesta?

Una manera posible de comenzar dicha reflexión sería la de tomar algunos de los datos que conocemos sobre la existencia de tradiciones constitucionales diferentes en la región. Así, hicimos referencia, hasta el momento, a tres modelos constitucionales diferentes, a los que llamamos conservador, radical y liberal. El primero, como sabemos, puede ser definido por su combinación de elitismo político y perfeccionismo moral (el modelo que en América Latina significó poderes concentrados en el Ejecutivo e imposición religiosa); al modelo radical –en fuerte disputa con el anterior– lo podemos caracterizar como un modelo rousseauniano, que destaca por su mayoritarismo político; y del liberal –que pretendió intermediar entre los dos anteriores– podemos resaltar su defensa de un sistema político de equilibrios (contra los excesos de presidentes fuertes y mayorías concentradas), y su reivindicación de la neutralidad (religiosa) del Estado.

Teniendo en cuenta este panorama –y esto es lo que aquí nos interesa destacar– es posible reconocer la existencia de áreas de parcial convergencia y conflicto entre estos diferentes modelos. Hemos sabido de tales encuentros y desencuentros a través del estudio de la historia, pero podíamos anticipar y explicar a los mismos prestando atención a las áreas de conflicto y tensión existentes entre estos proyectos diversos. Desde el común antimayoritarismo de liberales y conservadores al compartido rechazo de la neutralidad liberal, por parte de conservadores y radicales, o la habitual resistencia que liberales y radicales presentaron, conjuntamente, frente al autoritarismo religioso, tan típico en América Latina.

Lo que se quiere afirmar, en definitiva, es que las posibilidades de un trasplante exitoso se incrementan cuando las instituciones que se introducen forman parte del mismo modelo constitucional vigente (es decir, instituciones de carácter liberal sobre un esquema constitucional vigente de carácter también liberal), como podría serlo una nueva contraloría –pongamos, la "Auditoría General de la Nación", o un "Tribunal de Cuentas"– dentro del esquema de frenos y contrapeso vigente. Las posibilidades también aumentan cuando las instituciones que se introducen forman parte de un modelo constitucional distinto, pero en áreas en donde ambos modelos son compatibles. Esto último podría ocurrir, por ejemplo, con la introducción de reformas liberales tendientes a limitar el peso de los órganos mayoritarios, dentro de un esquema institucional conservador, ampliamente hostil al

mayoritarismo político radical. Para ilustrar lo dicho con un ejemplo, podría citarse el caso de poderes judiciales a los que se faculta a llevar a cabo un control de constitucionalidad (que incluye el desplazamiento jurídico de leyes consideradas inconstitucionales), una facultad considerada, típicamente, contramayoritaria. Un cambio constitucional semejante puede ser bien recibido tanto por el constitucionalismo liberal como por el conservador, sospechosos ambos de los poderes del Congreso (sobre todo, si el conservadurismo advierte que el Ejecutivo puede contar con una especial influencia en la nominación de los miembros del máximo tribunal judicial).

Los injertos más dificultosos, mientras tanto, aparecerían en relación con los intentos por combinar instituciones pertenecientes a modelos constitucionales diversos, en áreas en donde los mismos tienden a entrar en conflicto. Hablaríamos aquí, entonces, de *Constituciones de mezcla*, es decir, de textos que combinan instituciones provenientes de modelos constitucionales diferentes, pero en este caso de Constituciones de mezcla particulares, ya que combinan instituciones de modelos diferentes, en áreas en donde ellos se encuentran en tensión entre sí. Este es, en definitiva, el tipo de situación que denunció, por caso, Lucas Alamán, en relación con la Constitución de 1824, a la que veía como un imperfecto intento de amalgamar las Constituciones de los Estados Unidos, Cádiz y la Francia revolucionaria (Alamán, 2008: 201; Aguilar Rivera, 2008: 21). Esta es la situación que también, y según algunos, caracterizó a la pionera Constitución mexicana de 1917, que fuera la primera en hacer explícito este compromiso entre liberalismo-conservador y derechos sociales. El jurista Emilio Rabasa describió a la misma, justamente, como "un documento con dos partes bien definidas: la liberal y la social, o más precisamente, la del liberalismo político jurídico y la del liberalismo económico social" (Rabasa, 1986: 97). Ello así, dada la tonalidad que asumiera el proyecto constitucional del entonces dominante general Carranza, que pretendió combinar la "filosofía política de [la Constitución de] 1857", de tonalidad liberal, con nuevos aspectos de contenido social, exigidos por los crecientemente influyentes sectores marginados, partícipes de la revolución social del momento.

La introducción de los derechos sociales en un esquema liberal-conservador sería otro ejemplo fundamental, y más actual, del fenómeno referido: el constitucionalismo social, debemos recordarlo, fue rechazado directamente por liberales y conservadores, durante las Convenciones Constituyentes del siglo XIX. Por otra parte, dicho modelo constitucional social requiere de un entramado institucional desafiante del orden vigente, y caracterizado por instituciones más sensibles a los reclamos populares, muy distintas de las que liberales y conservadores podían animarse a sostener.

Otro ejemplo interesante para América Latina podría estar dado por las instituciones destinadas a enfatizar mecanismos de democracia directa, dentro de esquemas políticos de neto corte hiperpresidencialista, hostiles a la participación cívica. Otra vez, aquí podríamos anticipar la aparición de tensiones propias de la pretensión de combinar instituciones que se orientan por aspiraciones en principio contradictorias entre sí. Más aún, podríamos predecir, para tales casos, la sucesión de acciones de socavamiento o boicot, desde el hiperpresidente en ejercicio, hacia las tentativas destinadas a implementar las reformas participacionistas capaces de afectar su autoridad. De allí que, por ejemplo, el jurista boliviano Raúl Prada, terminara hablando de las fuertes contradicciones que afectan a la nueva Constitución boliviana. Para él, esta es

> descolonizadora; empero, conserva rasgos coloniales, por ejemplo en la organización del Estado. Declara que el Estado es plurinacional, comunitario y autonómico, pero mantiene una geografía política que data de la cartografía colonial y conserva órganos o poderes de carácter liberal; incorpora la participación y el control social como forma de una nueva relación entre Estado y sociedad, pero mantiene formas institucionales y de representación liberales; combina, por lo tanto, el avance hacia una democracia participativa y comunitaria, pero hereda formas de la democracia representativa (entrevista en Svampa *et al.*, 2010: 186).[9]

En definitiva, el reconocimiento de la existencia de tradiciones constitucionales diferentes, y el análisis de sus áreas de relación y tensión, pueden ser de ayuda a la hora de intentar responder la pregunta acerca de las posibilidades de llevar a cabo, efectivamente, un trasplante determinado.

ii) Traducciones entre modelos constitucionales diferentes

El segundo de los problemas que identificamos –un problema muy propio del modo en que se pretendió hacer la incorporación de los derechos sociales en las Constituciones americanas– es el que se relaciona con

9 En todo caso, debemos decir que el perfil definitivo de la Constitución no solo fue el resultado de las iniciativas del gobierno (por caso, su decisión de mantener la concentración de poderes), sino también y en gran parte la consecuencia de las negociaciones entre el gobierno y la oposición, representada principalmente por la "Media Luna" (es decir, grupos opositores de las zonas más ricas del país, que amenazaron con forzar la secesión del país). Agradezco a Salvador Schavelzon por una conversación sobre este punto.

cuestiones (que denominamos) de *traducción*. Para examinar este tipo de cuestiones, partimos del supuesto –arriba referido– según el cual no resulta sencillo realizar *mezclas* entre modelos constitucionales diferentes. En todo caso, y según señaláramos, dichas mezclas se facilitan cuando nos referimos a áreas en donde los diferentes modelos se intersectan. Esto sugiere, además, que existe una cierta cantidad de arreglos institucionales que pueden ser bien soportados desde ambas estructuras constitucionales.

El problema que nos interesa aparece cuando se quiere compatibilizar instituciones vinculadas con áreas en donde los modelos en juego aparecen contrapuestos. Por ejemplo, según dijéramos, liberales y conservadores celebraron pactos constitucionales relativamente exitosos (al menos, en términos de la estabilidad que alcanzaron). Sabemos también que había amplias áreas de acuerdo entre ambos modelos, que hacían concebible el éxito de dicho acuerdo; mencionamos, por ejemplo, su común apuesta por una lista de derechos restringida, y con acento puesto en la defensa del derecho de propiedad; y un esquema institucional de perfil contramayoritario. Sin embargo, liberales y conservadores disentían profundamente en otros aspectos. Por caso, ellos se diferenciaban decisivamente en cuanto a los poderes que consideraban necesarios transferir hacia el Poder Ejecutivo. Los conservadores fueron, habitualmente, partidarios de una concentración extrema del poder político; mientras que los liberales pelearon por lo común contra dicha posibilidad, bajo la certeza de que dicha concentración amenazaba toda la estructura constitucional. Se presentaba aquí un problema grave de traducción. En el caso de una mayoría de países americanos, la pregunta que se planteaba era la siguiente: ¿cómo incorporar, dentro del esquema constitucional liberal de tipo americano, que requería del equilibrio de poderes, de "frenos y contrapesos", la fundamental demanda conservadora por mayor concentración de poder? Este era el gran problema de traducción constitucional del momento. El modo en que se resolvió, en una mayoría de casos, consistió en "desequilibrar el sistema de equilibrios" a través de la cesión al Poder Ejecutivo de poderes adicionales, que lo convertían en un *primus inter pares.* En principio, podríamos decir, este peculiar injerto fue muy problemático –una traducción mal hecha– y, según algunos (aunque no insistiremos aquí, sobre este punto), terminó por convertirse en causa de la fragilidad que acompañó al sistema, desde ese momento: el aspecto que se convirtió en "talón de Aquiles" de un proyecto, en términos de su estabilidad, en general exitoso (ver, por ejemplo, Linz y Stepan, 1978; Linz y Valenzuela, 1994; Nino, 1997).

Dicho esto podemos volver, entonces, al ejemplo que habíamos citado en la sección anterior, referido a la introducción de derechos sociales. Tendríamos aquí otro caso, en apariencia más grave, de mezcla fallida entre proyectos diferentes. Para comenzar este análisis, conviene recordar que, como suele ocurrir, muchos de los compromisos esenciales del modelo constitucional radical se encuentran interrelacionados entre sí, es decir, se necesitan unos a otros (por eso es que hablamos de un modelo general). Esquemáticamente, podríamos decir que entre las piezas fundamentales, constitutivas, de este modelo se encontraban i) una organización política más abierta y sensible a la participación popular, ii) una organización económica igualitaria y iii) ciudadanos dotados de "virtud cívica", es decir, centralmente, motivados para intervenir activamente en política. Estas piezas se encontraban vinculadas entre sí, necesitándose mutuamente. El objetivo era el autogobierno colectivo, que precisaba de una ciudadanía virtuosa. Para ello, se creaban instituciones políticas que alentaban y se abrían a la participación política, mientras que se organizaba la economía de un modo afín a la generación de comportamientos colectivos (hostil a la generación de ciudadanos meramente interesados). La ausencia de cualquiera de estas piezas amenazaba con poner en riesgo a toda la estructura restante. Por ejemplo, si se mantenía el esquema general, pero en el marco de instituciones cerradas a la participación popular, se invitaba al estallido social, y así se ponía en crisis a todo el sistema. Del mismo modo, si se mantenían instituciones abiertas y motivadoras de la participación en un contexto de profunda desigualdad, se creaba el riesgo de socavar todo el proceso participativo que se pretendía alentar por otros medios: los más afectados por la desigualdad, en ese contexto, podían verse en dificultades para dedicar sus energías a la política, antes que a asegurar su inmediata subsistencia.

El problema suscitado en torno a la incorporación constitucional de los derechos sociales es de la índole de los citados. Para cualquiera de los radicales que abogaba, en el siglo XIX, por mayores compromisos sociales en el orden constitucional, lo hecho en el siglo XX, con la inclusión de una lista de derechos sociales a Constituciones de tonalidad liberal-conservadora, podría verse como un gesto poco interesante, si no directamente ofensivo. Para aquellos que pensaban –como Artigas en la Banda Oriental, o mejor, como el presidente de la Convención Constituyente de México, 1857, Ponciano Arriaga– que la Constitución debía ser "la ley de la tierra" (es decir, que la reforma constitucional debía venir acompañada de una profunda reforma redistributiva en materia de propiedad de la tierra), la mera incorporación de una lista de derechos sociales hubiera resultado algo ridícula.

¿Qué relevancia podría tener dicha lista de derechos escritos, cuando estos hombres trabajaban en pos de un cambio económico-social, que incluía, pero a la vez trascendía largamente, la redacción de una Constitución?

Los problemas propios de esta operación (la introducción de las demandas sociales de los radicales en Constituciones que no eran afines a ellas) fueron numerosos. Ante todo, tales modestas reformas constitucionales no se acompañaron de medidas adicionales capaces de dar sustento a los viejos reclamos de los radicales. No se pretende decir aquí que la dirigencia liberal-conservadora debió haber transformado su Constitución en una Constitución de tipo radical; y tampoco que ellos debieron haber tomado por ciertas las demandas radicales acerca de todo lo que era necesario para dar vida al proyecto radical. Tampoco se quiere decir aquí que las piezas de un cierto modelo constitucional deben ir todas juntas, o que no pueden acomodarse de otro modo, o con otras piezas, si es que quieren ganar vida propia. Sin embargo, el punto es que cada modelo constitucional incorpora una cierta lógica interna, que dista de resultar arbitraria. Teniendo ello en cuenta, los radicales podrían decirnos, con razón, que era difícil dar sustento a las reformas sociales que ellos habían propuesto en su momento, si al mismo tiempo no se contaba con una sociedad movilizada, preparada para defender las fuertes medidas de cambio promovidas. La Constitución –podrían agregar– era capaz de colaborar modestamente en dicha tarea pero, aun así, llegado el caso, los constituyentes a cargo de la reforma no habían dado ningún paso contundente en tal dirección. Todo lo contrario.

En efecto, resulta casi imposible imaginar el éxito de aquellas propuestas de reconstrucción radical cuando, desde las nuevas Convenciones Constituyentes, no solo no se alentaba la movilización social que dichas medidas parecían requerir, sino que por el contrario se mantenía una organización del poder concentrada, y apoyada en una élite política y social hostil al avance de tales iniciativas. En términos institucionales: ¿era concebible acaso que el Poder Judicial se pusiera a la vanguardia de la lucha social en defensa de derechos sociales expandidos, en un marco en donde, para colmo, el acceso de la ciudadanía a los tribunales aparecía extremadamente cerrado? Difícil imaginar un contexto institucional menos favorable para el florecimiento de este articulado de contenido social.

El último punto que podría marcarse en esta operación de injerto en principio fallida (el punto, tal vez, más importante de todos), tiene que ver con el modo en que la dirigencia liberal-conservadora decidió incorporar los reclamos sociales por los que los radicales habían bregado durante décadas. La forma que se escogió fue la de traducir esos reclamos potentes, vigorosos, socialmente radicales, al lenguaje liberal de los derechos (Atria,

2004; Gargarella, 2004).[10] De esta manera, las demandas de los radicales, que excedían largamente el texto constitucional, quedaron reducidas a una fórmula constitucional especialmente limitada. Transformados en derechos sociales, tales reclamos extremos quedaron encorsetados, prácticamente inmóviles, dentro de un molde estrecho, asfixiante, que poco y nada tenía que ver con la modalidad escogida por los radicales, en su momento, para dotar de sentido y permanencia a sus exigencias político-constitucionales.

Lo que quedó, en todo caso, fue un muy pobre intento de mezcla constitucional: tan pobre que algunos podrían vincularlo a un mero acto de demagogia o de hipocresía, es decir, a un modo de comprometerse con una serie de acciones que se saben de muy difícil cumplimiento, por las propias faltas.

iii) Cláusulas dormidas

El panorama más o menos desolador descripto en las páginas anteriores merece alguna calificación importante que nos puede servir, a su vez, para reflexionar sobre un tema más general referido a la Constitución, los derechos, y las reformas legales: el tema de las (que aquí denominaremos) *cláusulas dormidas*. Recapitulemos un poco: sostuvimos en las páginas anteriores que es importante tomar en cuenta cuál es la modalidad que se escoge para llevar a cabo una reforma constitucional. Es habitual que la operación de reformar la Constitución implique la modificación de un texto que consagra instituciones que llevan tiempo como instituciones vigentes. No es esperable que esas instituciones y esa práctica constitucional vigentes resulten neutrales, frente a las novedades institucionales que se le anexan. Ellas pueden ayudar o, más frecuentemente, resistir la llegada de tales cambios, si es que no se asume de modo responsable la tarea del caso. Por supuesto, no hay fórmulas mágicas que nos permitan conocer todo lo que debe hacerse o dejarse de hacer en estos casos, pero sí al menos existen criterios que nos permiten anticipar cuándo es que una cierta reforma aparece mal encaminada. Escogimos el ejemplo especial de los derechos

10 Levitsky y Murillo (2012), por lo demás, sostienen que la "coexistencia de desigualdad socioeconómica e igualdad política crea, de modo habitual, una disyuntura entre las reglas formales que son escritas por representantes elegidos por ciudadanos políticamente iguales, y poderosos actores socioeconómicos que no se encuentran necesariamente representados en el sistema político formal". Esta disyuntura en parte ayuda a explicar la opción por una igualdad en el texto de la Constitución, que no se refleja en la práctica constitucional; y así también nos permite pensar mejor qué es lo que aquí se critica cuando se habla del "lenguaje liberal de los derechos".

sociales, en tal sentido, porque el mismo ilustraba bien las dificultades materiales (e irresponsabilidades políticas) que suelen acompañar a este difícil proceso de reconversión constitucional.

Hablamos entonces, en definitiva, de un caso de injerto al que consideramos, en principio, como injerto (previsiblemente) fallido. Dicha afirmación venía respaldada por un consenso extendido, que aquí tomamos por bueno, y que nos refería a las largas décadas durante las cuales los derechos sociales quedaron durmiendo su sueño constitucional, arrumbados en los cajones de jueces que consideraron –a lo largo y ancho de toda América– a aquellos derechos como no directamente operativos. La cuestión es bien conocida dentro del pensamiento jurídico actual: una y otra vez, esos derechos sociales terminaron siendo transformados en derechos "meramente programáticos", o sea, derechos no directamente operativos, frente a los derechos de "primera generación", a los que siempre se consideró como directamente operativos.[11] Es decir, los derechos sociales fueron considerados objetivos a ser perseguidos por las ramas políticas, y no, en cambio, como derechos individuales o colectivos exigibles judicialmente.[12]

Una situación como la descripta puede ayudar a fortalecer una posición común, que nos dice que estas nuevas Constituciones, tan generosas en cuanto a los derechos que afirman, resultan "pura poesía", esto es, textos descomprometidos con su aplicación real en la práctica.[13] Peor aún, para algunos, la inclusión de tales cláusulas en el nivel constitucional resulta una decisión negativa para la propia vida del texto constitucional, dado que el reiterado –si no imposible– incumplimiento de estos mandatos sociales, termina por socavar la autoridad y legitimidad de la Constitución (Rosenkrantz, 2003). ¿Entonces fue un error la incorporación de tales cláusu-

11 Véase, por ejemplo, Teixeira (1991), Doria (1953).

12 La discusión al respecto es muy intensa. Valiosos trabajos, descriptivos y evaluativos, sobre la recepción judicial de los derechos sociales, pueden verse en Abramovich y Courtis (2002); Balkin (1997); Baxi (1980); Bhagwati (1985); Bork (1979); Courtis (2006); Craven (1995), Eide, Krause y Rosas, eds. (1994); Epp (1998); Forbath (2001); Henkin (1990); Holmes y Sunstein (1999); Hunt (1996); Langa (1997); Michelman (1969, 1972, 1973); Sager (1994); Sajo (1995); Schwartz (1995); Scott y Macklem (1992); Tushnet (1974, 2002). Para el caso de México, describiendo la paulatina "activación" de la vieja Constitución de 1917, y sus cláusulas "latentes", ver Awapara (2010), quien también utiliza una terminología afín a la que aquí se emplea.

13 Véase, por ejemplo, http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4654145,00.html. Discutiendo la misma objeción, Lawrence Whitehead cita la "frase lapidaria" de James Bryce, donde mantiene que las constituciones no se ajustaban a los hechos (Whitehead, 2012: 124).

las sociales? ¿Se equivocaron los latinoamericanos en su abrumador alineamiento con la causa de la constitucionalización de los derechos sociales?

Las primeras dudas frente a tales interrogantes aparecen cuando advertimos que, hacia el final del siglo XX, aquellos derechos sociales legalmente relegados, durante tanto tiempo, comenzaron a despertarse de su largo sueño. Los mismos jueces que se habían negado, una y otra vez, a reconocer ningún lugar relevante a las demandas judiciales que les reclamaban la puesta en marcha o implementación de algún derecho social constitucionalizado, comenzaron a abrir sus puertas y a declarar como aceptables demandas que antes habían rechazado.[14] Esta situación llamativa, notable, nos exige agregar una importante pregunta: ¿por qué y cómo, luego de yacer "dormidos" durante tanto tiempo, los derechos sociales fueron capaces de despertar, lentamente, casi medio siglo más tarde?

Los hechos que explican los cambios que se han ido produciendo en la materia parecen diversos: la creciente internalización del derecho,[15] el mayor peso adquirido entonces por exigentes tratados internacionales de derechos humanos,[16] el desarrollo de una compleja y densa reflexión dogmática en la materia (crítica sobre el estado de cosas anterior),[17] el surgimiento de mayores demandas sociales, canalizadas por fuera de los órganos políticos, desfavorecidos por una práctica decepcionante,[18] la aparición de reformas legales (en particular, cláusulas referidas a los requisitos sobre el *standing* legal) destinadas a facilitar el acceso de los más desaventajados a los tribunales (Gargarella *et al.*, 2006). Todos estos elementos, entre otros, se combinaron para dar marco a una realidad cambiante, en donde los derechos sociales ya no aparecían, necesariamente, como derechos de segunda clase.

Enfrentados a este nuevo contexto, los jueces fueron reconociendo, además, que tenían frente a sí diversas alternativas de acción, que se alejaban de la dicotomía que parecía dominante hasta entonces: implementar o

14 Aquí volvemos a aceptar como dado y cierto este dato acerca de la vida constitucional americana. Véase, por caso, Gargarella *et al.* (2006); y también Abramovich y Courtis (2002), y Courtis (2006).

15 Véase, por ejemplo, Dulitzky (1998).

16 Para Courtis, la amplia ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos es uno de los dos desarrollos más importantes en el campo de la protección de los derechos humanos (Courtis, 2006: 169).

17 Para Javier Couso, los juristas progresistas comenzaron a adoptar una mirada crítica, tanto sobre sí mismos como sobre la comunidad profesional, y sobre los otros actores centrales en el drama legal (Couso, 2006: 61)

18 José Reinaldo de Lima Lopes, por ejemplo, describe el uso de la demanda colectiva contra los proveedores privados de salud y educación en Brasil (Lima Lopes, 2006: 185)

dejar de implementar un derecho (es decir, una demanda por acceso a una vivienda). Los jueces podían optar por dar órdenes a los demás poderes, dejando en claro que los otros poderes estaban violando la Constitución y sugiriendo opciones de caminos a seguir en la materia; podían convocar a audiencias públicas para discutir colectivamente acerca de cómo resolver situaciones de litigio complejo; o podían definir plazos dentro de los cuales el poder político debía encontrar soluciones a los problemas bajo examen, etc. (Fabre, 2000; Gloppen, 2006).

Y aquí surge, entonces, otro dato notable sobre el cual conviene llamar la atención: los países que aparecen más rezagados en esta lenta marcha hacia el reconocimiento público de los derechos sociales parecen ser, justamente, aquellos que, por una razón u otra, más se resistieron a incorporar aquellos reclamos sociales en el cuerpo de su Constitución. Destacan, en este sentido, los ejemplos de la austera Constitución de Chile, y sobre todo el caso de los Estados Unidos, cuya Constitución hace por completo silencio en materia de derechos sociales, y ha sido reiteradamente descripta como una Constitución meramente "negativa".[19]

Uno se pregunta, entonces, cuán irracional fue aquella apuesta inicial, de décadas atrás, por incorporar derechos a una Constitución que no parecía amigable, en principio, respecto de estas novedades que se le agregaban. ¿Será que entonces no corresponde hablar de un injerto fallido? ¿Puede ser que, contra lo que habíamos sugerido apenas unos párrafos más arriba, la constitucionalización de los derechos sociales haya resultado ser, en el largo plazo, una estrategia victoriosa?

La respuesta, podríamos decir, tiene matices. Ante todo, parece claro que quienes se involucraron en una reforma constitucional como la descripta (defendiendo la incorporación de derechos sociales a la Constitución), lo hicieron por razones muy diversas, en ocasiones contradictorias. Sin duda, hubo constituyentes que acometieron dicha tarea con la vocación de aplacar un conflicto social que veían creciente, otros que lo hicieron estimando que la letra no iba a mezclarse jamás con la práctica concreta, otros que solo buscaron diferir un problema que no sabían cómo resolver; finalmente, otros participaron por mera hipocresía o populismo. Al mismo tiempo, hubo convencionales comprometidos, que creían en lo que hacían, y que confiaban en la fuerza generativa de los cambios constitucionales. Podría decirse, de todos modos, que una modificación constitucional como la

19 Véase, por caso, las referencias de los jueces Bork, Posner o Scalia (Bork, 1979; Edelman, 1987).

mencionada se hizo, en una mayoría de casos, con cierta irresponsabilidad en relación con la dimensión del propósito que se encaraba. Por supuesto, no resultaba sencillo reconocer, de antemano, todo lo que podía implicar el tomarse en serio una reforma como la que se proponía. Al mismo tiempo, parece claro que ya había un grado suficiente de reflexión intelectual acumulada, que podía haber ayudado a evitar problemas como los que sobrevinieron, luego de producidas las reformas del caso.

¿Qué decir, entonces, respecto del citado despertar de las "cláusulas dormidas"? Ante todo, conviene introducir una aclaración e insistir en que no vivimos, hoy, en la era de los derechos sociales consolidados, sino solo en una etapa de apertura, en donde –típicamente– han ido apareciendo jueces menos cerrados frente a las demandas por la implementación de los derechos sociales (o al menos no tan automáticamente dispuestos a descartar a los mismos como derechos no operativos).

Dicho lo anterior, convendría hacer referencia a algunos puntos más generales, de especial interés para la discusión sobre la reforma constitucional. En primer lugar, tiene sentido reconocer que, más allá de lo señalado, algunas reformas pueden valer el esfuerzo, aun cuando las condiciones de recepción inmediatas no sean favorables a las mismas. Ello, simplemente, porque dicha apuesta puede implicar un compromiso constitucional asumido por la comunidad: y este compromiso, simbólicamente, dista de representar un dato jurídico menor. Se ha comenzado hablar, en tal sentido, de un *constitucionalismo aspiracional*, como forma de dar cuenta de este modo diverso de pensar en la cuestión constitucional; la Constitución no debería verse, entonces, como un catálogo de derechos y deberes, sino también como un modo de dejar asentado cuál es la utopía o el ideal al que se aspira llegar (Sunstein, 2004; Lane Scheppele, 2003).[20]

En segundo lugar, la incorporación de ciertas cláusulas constitucionales ambiciosas puede ser una buena manera de apostar al futuro, en pos de un cambio en las condiciones político-sociales que hoy bloquean el desarrollo o la consolidación de los nuevos compromisos. Más aún, puede ser un modo inteligente de intervenir en el tiempo, empezando a crear las condiciones para la formación de coaliciones diversas a las dominantes. Así, la Constitución modificada podría servir para operar cambios en la estructura de incentivos de los principales actores vinculados con las re-

20 Según Kim Lane Scheppele, el *constitucionalismo aspiracional* refiere a un proceso de construcción constitucional en el que quienes toman las decisiones entienden que lo hacen en términos de las metas que se quieren alcanzar (Lane Scheppele, 2003: 299).

formas del caso. Por ejemplo, al reconocer que sus reclamos cuentan con respaldo constitucional, ciertos individuos podrían comenzar a actuar de manera conjunta, en pos de sus derechos, o ciertos grupos podrían comenzar a movilizarse socialmente a favor de los mismos.

Para concluir, podría señalarse un último comentario a favor de la apuesta por ciertas "cláusulas dormidas", esto es, la apuesta por la introducción de nuevas cláusulas constitucionales que, se supone, no están en condiciones de prosperar y desarrollarse, en el corto y mediano plazo. Lo aquí está en juego, no es otra que la que aparece encerrada en la ambigüedad –en la extraordinaria potencia y amenaza– de toda la idea de los "derechos universales" desde sus orígenes (Brown, 1991). Es dable esperar que en ese entonces, como sucede hoy, algunos hayan invocado la existencia de derechos universales con el solo objeto de avanzar los propios intereses, desentendidos de lo que podía corresponderle al resto, o en todo caso confiados en asegurar primero los propios beneficios. Sin embargo, la invocación universalista a favor de la adopción de derechos encierra una potencia extraordinaria, en esos abusos que lúcidamente autoriza. Quienes reclaman –más no sea de la forma más egoísta– la idea de los derechos universales, lo hacen amparados en el consenso que puede recoger siempre la idea de que "se trata del reclamo de algo que nos corresponde a todos" (¿quién puede oponerse a semejante petición?). Puede ocurrir –como suele ocurrir– que no todos estén en las mismas condiciones de apropiarse del beneficio reclamado, en el momento en que ese reclamo aparece. Puede pasar, entonces, que algunos resulten mucho más beneficiados que otros, amparados en la excusa de un beneficio universal. Sin embargo, el derecho suele tomarse revancha de tales situaciones. Suele suceder que, con el paso del tiempo, las condiciones sociales originarias varíen de modo sustantivo, y aquellos que, en un primer momento, no estaban en condiciones de tomar las ventajas que otros tomaban, quedan de pronto en condiciones de exigir lo suyo. En definitiva, la apuesta por las cláusulas que en principio pueden pasar a ser cláusulas dormidas no resulta una apuesta extraña, ni mucho menos irracional, sino una demasiado común, que está profundamente enraizada en la historia del derecho moderno.

Breves comentarios finales

Nada de lo dicho en la sección anterior, acerca del valor que puede tener el incorporar "cláusulas dormidas" a la Constitución, logra disolver por completo las objeciones examinadas más arriba: puede resultar preferible tener

una Constitución más austera que barroca o innecesariamente sobrecargada; tiene sentido no exigir tanto de la Constitución, de forma tal de no generar un riesgo indebido de pérdida de autoridad en la misma; y, sobre todo, nada justifica el grado de irresponsabilidad, ignorancia o descompromiso con que muchos encararon la reforma constitucional. Lo dicho, por lo demás, no pretende ser tomado como un canto de optimismo en torno a las "cláusulas dormidas". En última instancia, ni es seguro que los cambios propuestos se produzcan, ni resulta obviamente aceptable resignarse a esperar años por ellos, mucho menos cuando lo que está en juego es la suerte de derechos considerados fundamentales. Sin embargo, lo señalado en la sección anterior puede servir, sí, para mostrar que la apuesta por cláusulas que, a sabiendas, no cobrarán vida en lo inmediato, puede tener mucho de apuesta racional y razonable. La (parcialmente exitosa) historia de los derechos sociales en América Latina ofrece una buena lección de la que puede nutrirse el constitucionalismo, incluso más allá de las fronteras de la región. Finalmente, lo ocurrido en América Latina habla de un modo interesante de mostrar confianza en el porvenir y, sobre todo, habla de la notable potencia que encierra el núcleo constitucional de los derechos: hay derechos que pueden cobrar vida luego de un tiempo, como hojas que vuelven a parecer hojas, cuando las aguas que parecían ahogarlas se retiran.

Un último e importante comentario a agregar sería el siguiente: la llegada de los trabajadores a la política, y de los derechos sociales al constitucionalismo latinoamericano, marcan un antes y un después en la vida política y jurídica de la región. Para lo que nos interesa, corresponde enfatizar el modo en que las nuevas Constituciones difieren de las anteriores, y desestabilizan el antiguo esquema liberal-conservador. Sin embargo, dicha circunstancia es tan notable como la siguiente: los reclamos intensos de los trabajadores entran en la Constitución a través de la puerta de los derechos, pero no a través de modificaciones en la organización del poder. La organización del poder parecía quedar inmune frente a esa fundamental novedad político-social. Este dato representaría una clara señal de los límites de las reformas que acababan de producirse.

8
El constitucionalismo contemporáneo I. Constituciones en tensión interna

Introducción

El constitucionalismo de finales de siglo resultó muy impactado por los dos hechos históricos más significativos de la época: la crisis política y de derechos humanos derivada del paso de dictaduras y gobiernos autoritarios, en torno a los años setenta, y la crisis económica relacionada con la aplicación de los programas de ajuste estructural característicos de la década de 1990. Dividiremos este capítulo en cuatro secciones, basándonos en el impacto en el constitucionalismo de estos dos hechos.

La primera sección hará referencia a aquellas Constituciones que surgieron como reacción directa al autoritarismo de la década de 1970. Este constitucionalismo buscó, sobre todo, dejar atrás el injusto orden constitucional impuesto por las dictaduras. La segunda sección discutirá aquellas Constituciones que, en un intento de impedir la repetición de los trágicos hechos anteriores, ya introdujeron cambios en la organización de poderes o crearon nuevas barreras legales contra potenciales violaciones de los derechos humanos. La tercera sección describirá las Constituciones que prepararon el terreno para la aplicación de los programas de ajuste económico estructural en la década de 1990. Finalmente, la cuarta sección se ocupará del constitucionalismo que reaccionó frente a la profunda crisis social generada por la aplicación de aquellos programas de ajuste estructural.

En resumen, las nuevas Constituciones que aparecieron en este período no cambiaron drásticamente la estructura central de las surgidas después de la Constitución mexicana de 1917. En líneas generales, las nuevas Constituciones fortalecieron los compromisos sociales de los documentos anteriores. Al mismo tiempo, mantuvieron la tradicional estructura de poder, vertical, casi intacta. La discusión constitucional alcanzó una extraordinaria riqueza en estas décadas, como veremos en las páginas que siguen.

Dictadura, derechos humanos e hiperpresidencialismo. Brasil 1988, Chile 1980

La influencia de las dictaduras en el desarrollo del constitucionalismo de fin de siglo resultó, conforme dijéramos, muy importante. Dicho impacto fue directo en ocasiones, y en otras más indirecto; casos como los de Chile y Brasil ayudan a ilustrarlo de modo notable.

Chile, como sabemos, vivió bajo dictadura militar desde 1973, año en que fue derrocado Salvador Allende, el presidente socialista democráticamente elegido. Una vez llegado al poder, el régimen militar, encabezado por el general Augusto Pinochet, se propuso llevar a cabo una radical reorganización jurídica del país, lo cual incluía el dictado de una nueva Constitución, destinada a reemplazar la vigente, del año 1925. Con tal motivo, Pinochet designó, tempranamente, a una comisión (la Comisión Ortúzar), encargada de diseñar las bases de la nueva Constitución. La misma, sin embargo, se terminaría recién en 1980.[1]

El hecho es que la Constitución militar de 1980, con su concepción empobrecida y paternalista de la democracia de las Fuerzas Armadas chilenas, trascendió el período pinochetista, y permaneció como la Constitución nacional incluso después del regreso de la democracia. Esta situación impuso un pesado legado sobre la vida democrática chilena, recomenzada a partir de las elecciones de 1989. Desde el fin de la dictadura, y durante más de dos décadas, la comunidad democrática debió hacer grandes esfuerzos para terminar con las numerosas trabas que le habían sido impuestas (los llamados *enclaves autoritarios*). Tales trabas incluían la institución de senadores vitalicios (que le permitió al general Pinochet pasar a formar parte del Senado ya en democracia), senadores "designados" (que permitió que miembros de las Fuerzas Armadas y los carabineros pasaran a integrar también el Senado democrático), un Consejo de Seguridad Nacional, un sistema electoral fuertemente excluyente (destinado a dificultar al máximo la selección de representantes de agrupaciones políticas minoritarias), y la exigencia de mayorías calificadas para reformar aspectos cruciales de la vida institucional (desde la educación a la organización del Congreso o de las Fuerzas Armadas).

Muy lentamente, y por medio de sucesivas reformas constitucionales, el poder democrático fue desprendiéndose de tales limitaciones. La más importante de estas reformas fue realizada durante el gobierno de Ricardo La-

1 La nueva Constitución propuesta fue entonces sometida a mandato popular a través de un plebiscito, que tuvo lugar en un marco de participación política restringida y debilitó gravemente la legitimidad de la Constitución.

gos. Entre otras modificaciones significativas, destacan las dirigidas a: modificar el procedimiento de reforma y limitar el peso de los estados de excepción (1989), cambiar aspectos de la organización geográfica interna (1991), reducir el período presidencial de ocho a seis años (1994), introducir cambios en los modos de selección de jueces (1997), cambiar el funcionamiento del Poder Judicial y los modos de la elección presidencial para la segunda vuelta (1999), modificar el mecanismo de reforma constitucional (2000), terminar con la censura cinematográfica (2001), fijar el deber del Estado de asegurar la educación gratuita (2003), terminar con los senadores designados y vitalicios, reducir el mandato presidencial a solo cuatro años (2005), permitir que el presidente removiese a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y al director de carabineros, modificar el Consejo de Seguridad Nacional (2005), introducir modificaciones en el sistema electoral (2009).

El caso del constitucionalismo brasileño de la posdictadura comparte varios elementos con el ejemplo chileno. En Brasil también, en efecto, la Constitución de 1988 puede leerse como una forma de reaccionar frente al legado del constitucionalismo autoritario promovido por los militares. La Constitución en cuestión era la de 1967, sancionada durante el gobierno militar de Humberto Castelo Branco. Esta Constitución, con la importante enmienda de 1969, imponía graves limitaciones a la organización federal del país y a las libertades políticas y civiles de la población.[2]

Por ello, poco después de recuperada la democracia, los brasileños elaboraron una nueva Constitución, que intentó reparar los graves retrocesos consagrados constitucionalmente por la dictadura. Así, la Constitución democrática de 1988 proscribió la tortura, restableció el voto directo y secreto, sentó las bases para la reorganización de la competencia democrática electoral, fijó penas severas contra las restricciones a las libertades civiles, dispuso medidas antidiscriminatorias, incluyó mecanismos desti-

2 La Constitución de 1967 fue muy explícita al respecto, regulando duramente las reuniones masivas –que debían ser autorizadas y controladas por el poder público–, condicionando la existencia de partidos políticos (quedaron autorizados entonces solo el partido oficial, la Alianza Renovadora Nacional –ARENA– y un partido opositor, el Movimiento Democrático Brasileño –MDB–), o cercenado, por razones de "seguridad nacional", el voto directo en las ciudades y localidades más importantes. En 1969, una junta militar provisional dictó una amplísima enmienda (la Enmienda de 1969, que básicamente reescribió la Constitución entonces vigente), que reforzó el carácter ya fuertemente represivo de su antecesora. La Enmienda incluyó la figura de la pena de muerte, suspendió el *habeas corpus*, creó tribunales militares especiales, y además se acompañó de otras leyes restrictivas de libertades, como la Ley de Seguridad Nacional, o la Ley de Prensa que vino a consagrar un sistema de censura previa.

nados a alentar la participación política (tales como plebiscitos y referéndums), restableció el compromiso federalista y expandió la autonomía municipal, incorporó medidas de protección de las tierras indígenas, y consagró una larga y muy detallada lista de derechos y garantías sociales.

Notablemente, sin embargo, debe apuntarse que la Constitución mantuvo un sistema presidencialista poderoso, muy en sintonía con las reformas introducidas por la dictadura en el Poder Ejecutivo.[3] Este fuerte presidencialismo era quizás una reacción al "trauma" de la Constitución de 1946 que, en la opinión de muchos, había creado un presidente demasiado débil. Esto es decir, la nueva Constitución democrática se diferenció significativamente de la anterior en relación con la organización de los derechos, pero mantuvo en lo esencial la organización de poderes establecida por la dictadura en la Constitución de 1967 (Limongi, 2008).[4]

Recién examinamos dos ejemplos importantes de cómo el constitucionalismo democrático apareció como reacción directa a las Constituciones emergidas durante las dictaduras, como un intento de superar ese legado jurídico impropio e injusto. En lo que sigue, pondremos la atención en una reacción constitucional más indirecta al pasado dictatorial. En este sentido, estudiaremos iniciativas dirigidas a remediar las *causas* que (aparentemente) habían provocado el ascenso de los regímenes autoritarios.

Buscando entender las causas del fenómeno autoritario, muchos académicos latinoamericanos empezaron a concentrarse en el patrón de *inestabilidad política* que caracterizó la vida pública de la región durante todo el siglo. Una de sus conclusiones fue que la Constitución no era completamente independiente de la generación de ese patrón de inestabilidad. En particular, muchos concordaron en señalar el carácter hiperpresidencialista de las Constituciones como un factor conducente a la inestabilidad. Consecuentemente, sugirieron que la eliminación del hiperpresidencialismo podría ser capaz de reducir los niveles de inestabilidad, reduciendo así el riesgo de un regreso autoritario. Por primera vez en un largo tiempo, activistas y pensadores de diferentes países y procedencias se pusieron de acuerdo en criticar un aspecto central de la organización del poder dominante (Nino, 1987; Linz

3 Cabe recordar, por lo demás, que un plebiscito, en 1993, reafirmaría el carácter presidencialista y no parlamentarista, republicano y no monárquico, del sistema político.

4 En todo caso, para muchos la nueva Constitución aparecía como el punto de partida para una nueva historia legal (Barroso y Barcellos, 2005: 273). El documento fue así considerado como un catálogo sin precedentes de derechos fundamentales, especialmente teniendo en cuenta la historia reciente del país, marcada por la violencia estatal y la desigualdad (Vilhena Vieira, 2006: 11; Peixinho *et al.*, 2006).

y Stepan, 1978; Linz y Valenzuela, 1994). Este consenso fue excepcional y especialmente atractivo: era la primera vez, luego de largas décadas, que la academia reconocía (como lo habían hecho antiguamente los pensadores legales) que para garantizar ciertos derechos básicos (ahora, derechos humanos) era necesario primero modificar la estructura de poder de cierta manera (ahora, limitando los poderes del Ejecutivo).

Para Carlos Nino, por ejemplo, "el diagnóstico que se hizo es que un factor importante, aunque por cierto no el único, de la labilidad institucional argentina estuvo constituido por la formación de un presidencialismo hipertrofiado" a lo largo de la historia (Nino, 1992b: 38). Para él, como para muchos otros, resultaba claro que el hiperpresidencialismo implicaba concentrar demasiado poder, demasiadas responsabilidades y demasiadas expectativas en una sola persona por un período fijado.[5] Cualquier súbito desencanto con el presidente, cualquier caída en su popularidad o quiebre en su salud tendía a traducirse entonces en una crisis del sistema político. Cualquier crisis política o económica se transformaba así en una crisis sistémica. Aún peor, dado que el sistema carecía de válvulas de escape con las que remediar los desajustes, la "eyección" del presidente tendía a aparecer como la única manera de evadir la crisis. A la vista de todo eso, la opción parlamentaria aparecía como una alternativa interesante al presidencialismo, por la manera en que distribuía el poder político y, fundamentalmente, las "válvulas de escape" (principalmente, un cambio del primer ministro) que el sistema ofrecía (Ackerman, 2000; Linz y Valenzuela, 1994). Por desgracia, luego de haber ganado tanta atención en los círculos académicos, estas reflexiones teóricas fueron rápidamente abandonadas (volveremos sobre este punto más adelante).

Así como, en general, las nuevas Constituciones tendieron a resistir estas iniciativas antipresidencialistas, abrirían en cambio las puertas a otras reformas relativas a derechos. Estos cambios implicarían el otorgamiento de un estatus especial, en ocasiones incluso constitucional, a diferentes compromisos internacionales asumidos por los países en cuestión, en materia de derechos humanos, durante las últimas cuatro o cinco décadas. Estos tratados fueron diseñados para castigar y reparar las graves y masivas violaciones a los derechos humanos cometidas por los gobiernos militares (Sikkink, 2012; Acuña y Smulovitz, 1996). Argentina, Brasil, Colombia, Costa

5 Este fenómeno debería ser estudiado en conjunto con otras patologías políticas relacionadas (si no directamente derivadas de), tales como el desarrollo de regímenes no democráticos a nivel subnacional. Véase, por ejemplo, Gervasoni (2010), Giraudy (2010), y Calvo y Abal Medina (2001).

Rica, Chile y El Salvador se cuentan entre los muchos países de la región que encararon reformas de ese tipo, intentando asegurar más protecciones a los derechos afectados por los gobiernos autoritarios recientes. Se trataba, en este caso, de una respuesta legal más inmediata y extendida a lo largo y ancho de la región. Esta reacción quizás no resultara sorprendente dado el carácter de las atrocidades cometidas por los gobiernos militares en los países citados.[6]

La decisión de dar un estatus legal especial a los tratados de derechos humanos tuvo resultados muy interesantes. En parte, estas iniciativas reafirmaron la reconciliación de ciertas partes de la izquierda política con el tema de los derechos y el constitucionalismo, a los que se habían resistido con frecuencia. Además, el nuevo estatus legal de los derechos que consagraron muchas de estas Constituciones tuvo un efecto interesante sobre los conservadores: más específicamente, después de estos cambios en los textos constitucionales, muchos jueces de convicciones conservadoras se mostraron sensibles como nunca antes a la consideración de argumentos referidos al valor de los derechos fundamentales.

Programas neoliberales, crisis social y autoridad presidencial

En la sección previa, exploramos la influencia que el legado de las dictaduras tuvo en el derecho latinoamericano. En esta sección, estudiaremos

6 Ese carácter extendido de la violación de derechos humanos tuvo que ver con muchos factores, pero también con la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que había nacido en el marco de la Guerra Fría, y que había sido promovida desde los Estados Unidos (por ejemplo, a través del entrenamiento militar promovido entre líderes militares de la región, desde la Escuela de las Américas, en Panamá: muchos de estos oficiales ocuparían luego posiciones de alto rango en los gobiernos militares). La Doctrina de la Seguridad Nacional había venido a impulsar un cambio en la orientación de las fuerzas armadas nacionales, promoviendo que los ejércitos locales concentraran sus esfuerzos sobre la seguridad interior, frente a la amenaza que se asociaba con una creciente presencia de ideologías de izquierda –del comunismo– en la región. Uno de los resultados más importantes y graves de dicha extendida doctrina fue la común disposición, de una diversidad de gobiernos latinoamericanos, a utilizar los peores recursos de la coerción estatal contra las propias poblaciones, en nombre de esa guerra contra el comunismo. Este fue el caso, por ejemplo, de Videla y sus sucesores en la Argentina, Hugo Banzer en Bolivia, Augusto Pinochet en Chile, Turbay Ayala en Colombia, Anastasio Somoza en Nicaragua, Alfredo Stroessner en Paraguay, y Juan María Bordaberry en Uruguay.

el impacto sobre el constitucionalismo de lo que se conoció como los programas de ajuste estructural. Al hablar de programas de ajuste estructural, nos referimos aquí a las extremas políticas económicas aplicadas en la región en la década de 1980. Consistían en políticas monetaristas, antiestatistas, de drástica reducción del gasto público y, sobre todo, de eliminación de los programas de protección social. Estos programas de ajuste habían comenzado a aplicarse en Europa, en un movimiento liderado por Gran Bretaña, bajo la dirección de la primera ministra Margaret Thatcher, y en los Estados Unidos, durante la presidencia de Ronald Reagan (Etchemendy, 2011; Cavarozzi y Abal Medina, 2002; Svampa, 2005).

El impacto de estas políticas de ajuste estructural sobre el constitucionalismo resultó enorme. Por un lado, la llegada de tales programas requirió frecuentemente la introducción de cambios legales, incluso a nivel constitucional, dirigidos a facilitar la aplicación de las reformas del caso. De manera más indirecta, la crisis social generada por la aplicación de aquellos programas también produjo consecuencias constitucionales fundamentales. Aquí nos concentraremos sobre todo en dos de tales consecuencias. En primer lugar, investigaremos cómo las situaciones de crisis sociales provocadas por las reformas generaron reclamos por el restablecimiento de una autoridad presidencial "fuerte". En segundo lugar, veremos de qué modo tales crisis dieron marco al nacimiento de un constitucionalismo de claro carácter popular y social.

En relación con el impacto constitucional más directo de los programas de ajuste, pueden citarse significativos cambios impulsados sobre los textos vigentes, destinados a facilitar la aplicación de las nuevas recetas económicas. El constitucionalista Gerardo Pisarello, por ejemplo, cita los casos de las 35 enmiendas impulsadas por Fernando Henrique Cardoso, sobre la Constitución de Brasil de 1988, destinadas a facilitar el proceso privatizador; la reforma del art. 58 de la Constitución de Colombia de 1991, promovida por el gobierno conservador de Andrés Pastrana, destinada a dar mayores garantías de "intocabilidad" a las inversiones extranjeras; la modificación del art. 27 de la Constitución de México, con el objeto de "acabar con el reparto agrario"; la reforma constitucional peruana de 1993 (impulsada por el presidente Fujimori, luego de un autogolpe), que eliminara muchos de los compromisos sociales asumidos por la Constitución de 1979; o las garantías al "valor de la moneda" aseguradas por la Constitución de la Argentina de 1994, elaborada durante la presidencia de Carlos Menem (Pisarello, 2011: 186-187). En sentido similar, pueden mencionarse las vastas iniciativas para la reforma judicial que circularon en la región, durante aquellos años, promovidas desde el Banco Mundial u otros orga-

nismos financieros multilaterales: se procuró, entonces, asegurar que el Poder Judicial ayudara a proveer un marco estable a las transacciones económicas características de la época (Domingo y Sieder, 2001).

Esta primera etapa de reformas económicas fue inmediatamente seguida por otra de extendida y profunda crisis social. En efecto, los cambios económicos trajeron aparejados altos niveles de desempleo, que no se veían compensados por una red de seguridad social. La primera consecuencia de la crisis fue que millones de personas se encontraron repentinamente en una situación de completo abandono, sin los medios para asegurar su propia subsistencia y la de sus familias. El Estado, que por cuarenta años había garantizado trabajo y protecciones sociales para amplios sectores de la población, ahora se encogía. Buena parte de sus activos habían sido rematados en operaciones poco transparentes y apresuradas. En este contexto, entonces, no resultó sorprendente que América Latina comenzara a experimentar un proceso de movilización social que reclamaba las protecciones sociales que muchas Constituciones seguían prometiendo.

Los levantamientos sociales y los estallidos contrainstitucionales comenzaron a sucederse en la región, de Norte a Sur, de Este a Oeste. Una de las primeras y más notables expresiones de tales quejas fue la insurrección del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, encabezado por el "Subcomandante Marcos", que comenzara en enero de 1994, un año después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De esta época destacan, también, las movilizaciones populares y el surgimiento del movimiento *piquetero* en la Argentina, a finales de la década de 1990 y comienzos del nuevo siglo; las graves "guerras del agua" (2000) y "del gas" (2003) en Bolivia, dirigidas contra la privatización de sectores básicos de la economía local; las crecientes ocupaciones de tierra en Brasil, producidas por el Movimiento Sin Tierra (MST); las "tomas" llevadas a cabo por pobladores pobres, en Santiago de Chile; las "invasiones" producidas en Lima por desamparados buscando vivienda, así como numerosos actos de violencia en contra de la explotación de recursos naturales en diferentes partes de la región. Lo que resulta relevante, para el propósito de este análisis, es que estas profundas crisis sociales se resolvieron sin caer –como había sido la regla en las décadas anteriores– en procesos de quiebre institucional.

Las conclusiones que muchos derivaron de estos acontecimientos fueron, en cierto sentido, paradójicas. Por un lado, muchas personas consideraron que los sistemas políticos latinoamericanos finalmente habían aprendido a lidiar con tales eventos de modo apropiado, democrático, sin la necesidad de recurrir a golpes de Estado. Por otro lado, mucha gente comenzó a

pedir la recuperación o el fortalecimiento de la autoridad presidencial frente al "vacío de autoridad", o "caos político", que parecía afectar a tantos países luego de los momentos de crisis. En definitiva, la misma crisis institucional que podía haber ilustrado las falencias del sistema presidencialista para manejar situaciones de crisis social terminó por ponerse al servicio del fin opuesto: un reforzamiento de dicho sistema.

La conclusión, al menos en parte, era algo apresurada y exagerada. Tal vez era cierto que la región había aprendido a enfrentar crisis profundísimas sin el recurso al golpe de Estado, pero ello no negaba lo más importante: el hecho de que el sistema institucional parecía ser, cuanto menos, funcional a la producción de tales crisis, a la vez que mostraba dificultades radicales para procesar a las mismas de un modo no dramático y más institucional.[7]

En efecto, las crisis desatadas en la región, desde finales de la década de 1990, no conllevaron golpes de Estado, aunque terminaron en muchos casos con gravísimos estallidos institucionales que vinieron de la mano de fuertes crisis políticas, combinadas en muchos casos con amplios procesos de rebelión popular. La combinación de crisis económicas y procesos de protesta popular generó serias consecuencias, que incluyeron la renuncia del presidente Collor de Mello, en Brasil, en 1992; de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, 1993 (ambos destituidos luego de procesos por corrupción); la salida de Abdalá Bucaram en Ecuador, en 1997 (luego de una insólita declaración de incapacidad mental); de Raúl Cubas, en Paraguay, en 1999

7 De todos modos, fueron varias las razones por las cuales la tradicional crítica antipresidencialista que había crecido en la posdictadura, comenzó a perder peso años después. En primer lugar, habría que mencionar la disminuida fe teórica en los acuerdos de los años ochenta. En efecto, en aquellos años, varios académicos comenzaron a desafiar las que habían sido las "verdades reveladas" del movimiento antipresidencialista. En particular, se abrió una polémica –que sigue hasta hoy– acerca de las correlaciones existentes entre el hiperpresidencialismo y la inestabilidad democrática: dejó de resultar obvio, como pudo parecerlo en un momento, que existía una correlación poderosa entre ambos términos (la discusión puede rastrearse, por caso, en Cheibub y Limongi, 2002; Eaton, 2000; Linz y Valenzuela, 1994; Nino, 1987 y 1992a; O'Donnell, 1994; Przeworski, Álvarez *et al.*, 2000; Riggs, 1987; Samuels y Eaton, 2002; Shugart y Carey, 1992; Shugart y Mainwaring, 1997; Unger, 1987). En un conocido estudio sobre el tema, por ejemplo, Shugart y Carey procuraron demostrar que no había "justificación a la aserción de Linz y otros de que el presidencialismo tiende inherentemente a sufrir crisis que llevan a rupturas" (Shugart y Carey, 1992); y en otro trabajo de similar orientación, Shugart y Mainwaring (sin cuestionar la relación entre presidencialismo y rupturas institucionales), sostuvieron que eran otras las verdaderas causas de la inestabilidad del presidencialismo (Shugart y Mainwaring, 1997). Para un análisis de esta bibliografía, véase Alegre (2009).

(renunció luego de un proceso de juicio político que se le iniciara); de Alberto Fujimori, en Perú (quien decide huir en el año 2000, luego de que se iniciara contra él un juicio político, aunque luego fue arrestado en su país); Ernesto Samper, en Colombia, en 1996; y Luis González Macchi en Paraguay, en 2002, también fueron sometidos a juicio político, aunque resultaron absueltos. Otras situaciones dramáticas fueron las de Lucio Gutiérrez, en Ecuador (quien termina siendo derrocado en 2005); la de Fernando de la Rúa y sus sucesores inmediatos, en la Argentina (forzados a renunciar, en 2001, luego de una agitada serie de protestas populares); y, finalmente, las de Gonzalo Sánchez de Losada y Carlos Mesa, en Bolivia, en 2003 y 2005, respectivamente (ambos, llevados a renunciar, también, luego de fuertes protestas ciudadanas). En otras palabras, la región se vio profundamente afectada por la crisis social que alcanzó a la cúspide misma del sistema institucional.

En suma, situaciones como las descriptas, de profunda crisis política, económica y social, no contribuyeron –como muchos pudieron haber esperado– a la introducción de cambios en la organización del sistema presidencial, sino más bien a iniciativas conducentes a fortalecer la autoridad del presidente. Sin embargo, estas situaciones extremas también promovieron la introducción de otro tipo de cambios institucionales, relacionados con compromisos sociales. Exploraremos esas iniciativas en la siguiente sección.

De la crisis neoliberal a la reforma constitucional de carácter social. El caso de la reforma mexicana de 2011

Algunas de las reformas sociolegales más importantes de las últimas décadas –incluyendo aquellas de Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México– fueron precedidas por las crisis económicas de los años noventa. En Colombia, las iniciativas para una reforma constitucional llegaron poco después de una profunda crisis que explotó con la toma del Palacio de Justicia, por las fuerzas del M-19. Sin embargo, este acontecimiento era simplemente el punto más alto de una crisis que incluía un Estado agotado, ausente, incapaz de tomar control sobre amplios sectores del país, y la presencia de grupos guerrilleros, paramilitares, y de narcotráfico. Estos grupos se disputaban el control estatal del territorio nacional. En Bolivia, las rebeliones populares obligaron al presidente Sánchez de Losada a proponer una Constitución –la de 1994– más inclusiva y "consciente" que las anteriores, especialmente en materia de derechos indígenas y multicultu-

rales. Años más tarde, levantamientos como los arriba señalados llevaron al presidente Carlos Mesa a convocar a una Asamblea Constituyente, que culminaría con la llegada al poder de Evo Morales. En Ecuador, el proceso de reforma constitucional también fue agilizado por la nueva crisis social. Como dijera Gerardo Pisarello, "el empeño en mantener las políticas de ajuste financiero y económico desató una sostenida resistencia indígena y de movimientos urbanos que se cobró tres gobiernos: el de Abdalá Bucaram (1952-) en 1997, el de Jamil Mahuad (1949-) en 2000, y el de Lucio Gutiérrez (1957-) en 2005", y "facilitó la victoria electoral de Rafael Correa (1963-), por el Movimiento PAIS, en 2006" (Pisarello, 2011: 192). En Venezuela, mientras tanto, el proceso constituyente que se llevó a cabo bajo el impulso del militar Hugo Chávez, también se originó en una sucesión de levantamientos populares. Estos movimientos comenzaron luego de la aplicación de profundos programas de ajuste y de la inmediata reacción represiva promovida por el gobierno. La crisis culminó en el "Caracazo", una revuelta social extrema que simbolizó la caída del viejo orden creado con el "pacto excluyente" de "Punto Fijo" (Martínez Dalmau, 2009; Pisarello, 2011; Svampa *et al.*, 2010; Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2011).

Otro caso notable es el de México, que en junio de 2011 concluyó un largo período de reformas constitucionales dirigidas a acentuar el estatus constitucional de los derechos humanos (ver, en general, Carbonell y Salazar, 2011). Los orígenes de esta reforma amplia y profunda parecen encontrarse en causas similares a las presentes en casos anteriores. En efecto, la historia reciente de México también se caracterizaba por violaciones graves y masivas de derechos humanos, programas de ajuste estructural, y reacciones sociales irritadas, incluso violentas, frente a tales fenómenos. México, como algunos otros (pocos) países de la región, no había atravesado el drama de una dictadura reciente, pero llevaba décadas bajo un sistema de partido único, dominante, hegemónico, que también era responsable de muy serias violaciones a los derechos humanos. Tales violaciones iban desde casos reiterados de abusos policiales y tortura, hasta abusos llevados a cabo en materia electoral, que afectaban la legitimidad del orden social y político (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011: 15). Más aún, México sufrió numerosos casos de extrema violencia política, que alcanzaron una notable repercusión local e internacional. Algunos de estos casos fueron los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia, y de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. El contexto político y legal devino aún más complejo como consecuencia del levantamiento social –inesperado y radical– de enero de 1994, dirigido por el movimiento zapatista. En ese marco, la élite política

dominante se encontró con muchas dificultades para seguir postergando la adopción de cambios legales de importancia (*ibid.*: 17).

Frente a esta difícil situación, las autoridades políticas mexicanas comenzaron a promover reformas legales, lenta pero persistentemente. Estas reformas, se ha dicho, fueron iniciadas en un primer momento como reformas defensivas, y más tarde se volvieron más activas o agresivas. Los cambios propuestos eran de diversa índole, y abarcaron desde una tímida invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 1996 (invitada por primera vez para que observara la situación del país en materia de derechos humanos), a la suscripción del Estatuto de Roma que daba lugar al funcionamiento de la Corte Penal Internacional (*ibid.*: 16-21). Por lo demás, y gracias a un gradual proceso de reapertura política, tales reformas también comenzaron a plasmarse en cambios de nivel constitucional.

Los primeros cambios significativos a nivel constitucional incluyeron reformas en materia de acceso a la información y para la protección de datos personales, la incorporación del derecho a no ser discriminado, la constitucionalización de derechos sociales como el de la salud, la vivienda, la alimentación o el medio ambiente sano, después la protección especial a grupos vulnerables (desde los niños y adolescentes a los grupos indígenas), y aún la privación de estatus constitucional a la pena de muerte (para un repaso de estas medidas, ver Salazar, 2012).

De todos modos, la modificación más sustantiva y amplia en la materia llegó con la reforma realizada en 2011, que incorporó una serie de cambios constitucionales de primera importancia. Entre tales cambios se encontraban, por ejemplo, una fuerte apertura de la Constitución al derecho internacional de los derechos humanos (incluyendo una adhesión a principios como el de interpretación *pro personae*, o el de progresividad en la aplicación de los derechos sociales), un compromiso más contundente del Estado nacional con la protección y garantía de los derechos humanos (incluyendo la obligación del Estado de investigar, sancionar y reparar las violaciones cometidas en dicha área), la prohibición de la discriminación por preferencias sexuales, la constitucionalización del derecho al asilo político, el establecimiento de límites a la expulsión arbitraria de extranjeros, la decisión de transferir, desde la Suprema Corte de Justicia a la Comisión Nacional de los derechos Humanos la investigación de violaciones graves de derechos, etc. (Carbonell, 2011).

Es notable también el hecho de que esta reforma tuvo lugar en el mismo momento en que el país atravesaba una profunda crisis humanitaria como consecuencia de la "lucha contra el narcotráfico", llevada adelante por el gobierno a través de las Fuerzas Armadas. Según algunos comentadores,

se trató de un período de "exacerbada violencia" y "desbocada e ilegal" actuación por parte de "un sector de las fuerzas armadas" (lo que provocó, entre otras cosas, "seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" (*ibid.*). La creciente contradicción entre Constituciones cada vez más generosas, por un lado, y prácticas constitucionales cada vez más injustas por el otro merece ser destacada.

El hecho es que, hacia fines del siglo XX, era posible hallar en toda la región Constituciones extremadamente fuertes, al menos en lo que respecta a los derechos sociales, económicos y culturales incluidos.[8]

8 Una mirada a la organización de la carta de derechos que prevalece en estas Constituciones actuales nos permite reconocer la dimensión de este fenómeno. Según un estudio reciente (Gargarella, Filippini y Cavana, 2011), las Constituciones latinoamericanas actuales garantizan la protección de:

i) El medioambiente (Argentina art. 41, Brasil art. 22, Chile art. 19 inc. 8, Colombia art. 79, Costa Rica art. 50, Ecuador art. 14, El Salvador art. 117, Guatemala art. 97, Honduras art. 143, México art. 4, Nicaragua art. 60, Panamá art. 118, Paraguay art. 7, Perú art. 2, República Dominicana art. 66, Uruguay art. 47, Venezuela art. 117).

ii) La cultura (Argentina art. 75 inc. 22, Bolivia arts. 21, 30, Brasil art. 23, Chile art. 19 inc. 10, Colombia art. 70, Costa Rica art. 77 y ss., Ecuador art. 21, El Salvador art. 53, Guatemala art. 57, Honduras art. 151, México art. 4, Nicaragua art. 58, Panamá art. 80, Paraguay art. 73, Perú art. 2, República Dominicana art. 64, Venezuela art. 101).

iii) La salud (Argentina art. 75 inc. 22, Bolivia art. 18, Brasil art. 6, Chile art. 19 inc. 10, Colombia art. 49, Costa Rica art. 46, Ecuador art. 32, El Salvador art. 1, Guatemala art. 93, Honduras art. 145, México art. 4, Nicaragua art. 59, Panamá art. 109, Paraguay art. 68, Perú art. 7, República Dominicana art. 61, Venezuela art. 83).

iv) La educación (Argentina art. 75 inc. 22, Bolivia art. 17, Brasil art. 6, Chile art. 19 inc. 9, Colombia art. 67, Costa Rica art. 77 y ss., Ecuador art. 27, El Salvador art. 53, Guatemala art. 71, Honduras art.153, México art. 3, Nicaragua art. 58, Panamá art. 91, Paraguay art. 73, Perú art. 13, República Dominicana art. 63, Uruguay arts. 70-71, Venezuela art. 102).

v) La alimentación (Argentina art. 75 inc. 22, Bolivia art. 16, Brasil art. 6, Colombia art. 44, Costa Rica art. 82, Ecuador art. 13, Guatemala art. 99, Honduras art. 123, México art. 4, Nicaragua art. 63, Panamá art. 56, Paraguay art. 57, República Dominicana art. 54, Venezuela art. 305).

vi) La vivienda (Argentina art. 75 inc. 22, Bolivia art. 19, Brasil art. 6, Colombia art. 51, Costa Rica art. 65, Ecuador art. 30, El Salvador art. 119, Guatemala art. 118, Honduras art. 178, México art. 4, Nicaragua art. 64, Panamá art. 117, Paraguay art. 100, República Dominicana art. 59, Uruguay art. 45, Venezuela art. 82).

vii) El trabajo (Argentina art. 14, Bolivia art. 46, Brasil art. 6, Chile art. 19 inc. 16, Colombia art. 25, Costa Rica art. 56, Ecuador art. 33, El Salvador art. 2, Guatemala art. 101, Honduras art. 127, México art. 123, Nicaragua

Poder y derechos en el nuevo constitucionalismo

El análisis realizado en las páginas anteriores nos permite reconocer que, en las últimas décadas, el constitucionalismo latinoamericano se vio so-

---

art. 80, Panamá art. 64, Paraguay art. 86, Perú art. 22, República Dominicana art. 62, Uruguay art. 7, Venezuela art. 87).

viii) El vestido (Argentina 75 inc. 22, Brasil art. 7, Costa Rica art. 82, Ecuador art. 66).

Por lo demás, estas nuevas Constituciones en general:

ix) Promueven la igualdad de género (Argentina art. 37, Bolivia arts. 11, 15, 26, Colombia art. 40, Costa Rica art. 95, Ecuador art. 65, Nicaragua art. 48, Paraguay art. 48, República Dominicana art. 39, Venezuela art. 88).

x) Afirman la existencia de un Estado o una identidad nacional plural o multicultural (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, desde el art. 1 de sus respectivas Constituciones, México art. 2, Nicaragua art. 5, Perú art. 2 inc. 19, Venezuela art. 6).

xi) Ordenan acciones afirmativas (Argentina art. 75 inc. 23, Bolivia art. 71, Colombia art. 13, Ecuador art. 65, México art. 2 inc. b, Nicaragua arts. 48, 56, 62, Paraguay art. 46, República Dominicana art. 39, 58, Venezuela art. 21).

xii) Incluyen mecanismos de iniciativa popular (Argentina art. 39, Bolivia art. 162, Brasil art. 14, Colombia art. 155, Costa Rica art.123, Ecuador art. 103, Guatemala art. 277, Honduras art. 5, Nicaragua art. 140, Panamá arts. 238, 314, Paraguay art. 123, Perú art. 107, República Dominicana art. 97, Uruguay art. 79, Venezuela art.70).

xiii) Incorporan la institución del cabildo abierto o popular (Bolivia art. 11, Colombia art. 103, Ecuador art. 100, Panamá art. 151, República Dominicana art. 30, Venezuela art. 70).

xiv) Consagran formas de control popular sobre políticas públicas (Bolivia art. 241, Brasil arts. 10, 194, 198, 204, Colombia arts. 103, 270, Ecuador art. 100, Guatemala art. 98, México art. 26, Nicaragua arts. 138, 196, Panamá art. 233).

xv) Establecen el referendo o la consulta popular (Argentina art. 40, Bolivia art. 11, Brasil art. 14, Colombia arts. 103, 374, Costa Rica art. 105, Ecuador art. 104, Guatemala art. 173, Honduras art. 5, México art. 26, Nicaragua art. 2, Panamá arts. 238, 313, 325, Paraguay arts. 121-122, Perú arts. 32, 176, República Dominicana arts. 203, 210, 272, Uruguay arts. 79, 331, Venezuela arts. 71, 73).

xvi) Incluyen el mecanismo de revocación de mandatos (Bolivia art. 240, Colombia art. 103, Ecuador art. 105, Panamá art. 151, República Dominicana art. 30, Venezuela art. 72).

xvii) Otorgan estatus constitucional o supralegal a los tratados de derechos humanos (Argentina art. 75 inc. 22, Bolivia art. 256, Brasil art.5, Colombia art. 93, Costa Rica art. 7, Ecuador art. 417, El Salvador art. 144, Guatemala art. 46, Honduras art. 18, Paraguay art. 141, Perú art. 56, República Dominicana art. 74, Venezuela art. 23).

metido a intensos cambios. Ahora nos preguntamos, empero, por el adecuado balance de esos cambios. La respuesta no es obvia, aunque contamos con numerosos análisis que nos pueden ayudar a alcanzar una conclusión.

Por ejemplo, según el investigador argentino Gabriel Negretto (2009, 2011a), entre 1978 y 2008 se dictaron 15 Constituciones (Bolivia ratificó la suya en el 2009).[9] En dicho lapso, diez países modificaron las reglas de la reelección presidencial, que en total fueron modificadas 16 veces (en 9 ocasiones para flexibilizar las cláusulas de la reelección, en 7 para restringirlas).[10] En 12 países de la región, agrega el investigador, se fortalecieron los poderes presidenciales, y solo en 6 fueron restringidos (Negretto, 2011a).[11] En definitiva, el autor sugiere que ha habido medidas tendientes a reforzar los poderes de control del Congreso y del Poder Judicial, junto a otras destinadas a "concentrar poder en las manos del presidente" (Negretto, 2011b).

En otro examen comparativo sobre las reformas recientes, Rodrigo Uprimny destaca varios rasgos comunes a las mismas. Sostiene que las nuevas Constituciones tienden a reelaborar las secciones relativas a derechos, "amparan especialmente a grupos tradicionalmente discriminados", se abren "al derecho internacional de los derechos humanos", reconocen "la multiculturalidad", abandonan ciertos compromisos religiosos, etc. Luego de ello, examina, en particular, lo que han tendido a hacer en materia de organización del poder.[12] Al respecto, señala que las Constituciones de la región "conservaron para el presidente poderes enormes frente al modelo presidencial clásico", y tendieron a "aprobar la posibilidad de la reelección inmediata del presidente". Aun así, considera que a través de estos cambios las Constituciones también "hicieron esfuerzos por limitar el poder presidencial" (Uprimny, 2011: 10).

Gerardo Pisarello, por su parte, distingue –dentro de la última oleada de reformas constitucionales– entre aquellas que se dieron en un momento

9 Suman 192 en la historia de la región, y 102 en el siglo XX.

10 Conforme a su análisis, ciclos restrictivos en materia de poderes presidenciales (como el iniciado en 1978), son seguidos luego por otros de orientación contraria, destinados a facilitar las reelecciones (como el iniciado en 1993).

11 Según Negretto, las reglas referidas a la reelección presidencial, y a los términos del mandato de los presidentes, han sido las más inestables en la historia de la región (*ibid.*). En otro artículo reciente, Negretto admite, a la vez, que ha habido otras reformas que han entrado en tensión con las primeras.

12 Por supuesto, hay que reconocer que, en ocasiones, reformas autointeresadas, movidas por pretensiones de muy corto plazo, pueden incluir otros cambios más interesantes –ya sea como escudo para proteger lo anterior, ya sea como oportunidades que la oposición aprovecha–, que pueden ser valiosas para el largo plazo (Uprimny, 2011).

de "reflujo conservador", a comienzos de la década de 1990 (incluyendo, por caso, las reformas promovidas por Alberto Fujimori en Perú, o Carlos Menem en la Argentina, pero no la de Colombia 1991), y las que siguieron a aquellas, y que acompañaron el fin de las políticas de "ajuste estructural" (incluyendo, fundamentalmente, las reformas de Bolivia, Ecuador y Venezuela). En su opinión, las primeras reformas tendieron a fortalecer la figura presidencial y a abrir la "constitución económica a políticas privatizadoras o monetaristas", pero a la vez incorporaron "estándares de protección de derechos acuñados por el derecho internacional". Las segundas, en cambio, las inscribe directamente dentro de una "tradición constitucional democrático radical" (Pisarello, 2010: 193). Para él, estas últimas reformas fueron más afines a la promoción de "una mayor participación ciudadana", y a la protección de "colectivos en situación de exclusión". De la misma manera, Pisarello considera que estos cambios generalmente llegaron a cuestionar las anteriores políticas "neoliberales", particularmente a través de la promoción de un Estado más activo en materia económica (*ibid.*: 195-196).

Los estudios citados son en general consistentes, especialmente en un aspecto, con los datos que reporta el importante trabajo comparativo *Comparative Constitutions Project* (ver también Cheibub *et al.*, 2011, Elkins *et al.*, 2010, y comentarios al respecto en Hartlyn, 2011). En estos estudios se afirma que el desarrollo más destacado que ha mostrado el constitucionalismo regional se relaciona con el "incremento de cláusulas que conceden poderes legislativos a la rama Ejecutiva" (Cheibub *et al.*, 2011: 1718),[13] una evolución notable en torno a la cual todas las Constituciones de la región han tendido a convergir (*ibid.*). Más fuertemente aún, dichos estudios concluyen afirmando la existencia de un "modelo de poder presidencial propiamente latinoamericano, que incluye un poderoso papel del presidente en el área legislativa, y a la vez amplios poderes de emergencia" (*ibid.*: 1730).

En suma, convendría decir lo siguiente: así como podemos sostener que las actuales Constituciones latinoamericanas han mantenido una matriz distintivamente presidencialista y de poder concentrado, también podemos decir que ellas preservan, como marca propia, un notable y robusto compromiso con los derechos individuales y colectivos. En la sección siguiente, nos abocaremos a una reflexión crítica sobre este fenómeno, que sugiere la existencia de Constituciones internamente contradictorias.

13 En un trabajo más reciente, los autores enfatizan que la concentración de autoridad legislativa en el Ejecutivo surge como una moda que ha aparecido de manera especialmente marcada en América Latina. Véase Cheibub *et al.* (2012: 94).

Más presidencialismo y más derechos. ¿Una relación contradictoria?

La descripción presentada en las páginas anteriores es la de una Constitución de dos velocidades y con dos propósitos contradictorios: por un lado, una Constitución ansiosa por asegurar la imposición del orden, por otro lado, una Constitución preocupada porque cada paso dado sea conforme al pleno respeto de garantías y derechos. Por un lado, una Constitución que pone trabas a la democracia, manteniendo una organización del poder verticalista y concentrada en pocos y, por el otro, una Constitución que aspira a una democratización de la sociedad a través de la distribución de nuevos derechos y la expansión de derechos más tradicionales, los derechos políticos.[14] ¿Por qué los constituyentes latinoamericanos optaron por Constituciones de ese tipo, que parecen llevar las tensiones internas al máximo? ¿Por qué, por ejemplo, intentaron *dispersar el poder mediante la distribución de derechos, al mismo tiempo que concentraban el poder, a través de las instituciones políticas*? ¿Acaso simplemente no advertían los potenciales conflictos que así generaban? En lo que sigue, vamos a examinar tres posibles respuestas ante este tipo de interrogantes.

Autonomía e indiferencia

Tal vez los constituyentes se inclinaron por una fórmula como la referida porque simplemente no consideraban que, de ese modo, provocaran tensiones de algún tipo, dada la separación existente entre ambas esferas (la relacionada con la organización del poder y la relacionada con los derechos). Esta conclusión pudo deberse, por caso, a ciertos supuestos acerca de la *autonomía propia de cada una de las secciones de la Consti-*

14 Dicha imagen es consistente con otra, coherente con la anterior, y que nos refiere no a los fines y compromisos de las Constituciones realmente existentes, sino a la práctica efectiva de su creación. Esta imagen sugiere la presencia de dos grupos de técnicos, trabajando al mismo tiempo sobre la misma Constitución, aunque especializados en distintas secciones, y por lo tanto en tareas diferentes: los primeros, concentrados sobre la organización de las instituciones políticas; los segundos, mientras tanto, centrando su tarea sobre la sección de los derechos. (Esta imagen, por lo demás, se condice con lo que una aproximación impresionista nos sugiere, en torno a los procesos constituyentes recientes: grupos de juristas con llegada directa al poder dominante, ocupándose de la parte orgánica de la Constitución; grupos de juristas "progresistas" –oficialistas o no– ocupándose del reforzamiento de la sección de los derechos).

tución. La idea sería que cada sección de la Constitución se rige por sus propias reglas y su propia lógica, con independencia de las otras. Este supuesto podría acompañarse con otro acerca de la *autooperatividad* de determinadas cláusulas constitucionales: la idea sería que basta con incorporar ciertos artículos en la Constitución, para que tales artículos cobren vida, se autoejecuten.

De todos modos, estos supuestos son demasiado simplistas. Ante todo, contra lo que generalmente parece sugerir el liberalismo (según Michael Walzer, "el arte de la separación", Walzer, 1984), la Constitución no debería ser pensada como siendo compuesta por esferas autónomas, sino más bien por elementos relacionados e interdependientes.[15] Simplemente: si vemos a los derechos como límites o barreras frente al poder, luego la inclusión de más derechos (o una interpretación más amplia de los mismos) implica mayores límites. En otras palabras, estos derechos pueden significar un menor campo de acción para los poderes públicos.[16] Tampoco resulta especialmente persuasiva la idea referida a la autooperatividad de las cláusulas constitucionales. Ella parece contradicha por cantidad de intuiciones bien asentadas, que sugieren lo contrario: finalmente, cualquier cláusula nueva se inserta en un contexto político, institucional, constitucional, existente, que puede ser hospitalario o no con las novedades que recién aparecen. (En páginas anteriores, por caso, hemos visto de qué modo la llegada de derechos sociales fue sistemáticamente bloqueada, durante décadas, por una organización judicial poco receptiva frente a los mismos.)

Una variante algo más sofisticada del argumento anterior podría partir del reconocimiento de que existen relaciones entre ambas secciones de la Constitución, pero para agregar luego que se trata de una relación pacífica.

15 Como dijera, en 1892, el notable radical peruano González Prada, en su crítica al liberalismo: "Infunden muy triste idea de su liberalismo los que segregan las cuestiones sociales o las religiosas y se consagran exclusivamente a los negocios políticos [...] no cabe separar lo social de lo religioso ni lo político de lo moral. Como se ha dicho muy bien [...] 'toda cuestión política se resuelve en una cuestión moral, y toda cuestión moral entraña una cuestión religiosa'. El individuo se emancipa a medias, cuando se liberta del pretoriano para someterse al cura, o sale de la sacristía para encerrarse en el cuartel" (Sobrevilla, 2009: 161-162). Fueron pocos los que reconocieron, como Murillo Toro (conforme a la descripción de Gerardo Molina) que "las reformas políticas no son suficientes, por lo cual hay que ir a las de carácter económico y social" (Molina, 1987: 124).

16 En definitiva, lo que aparece aquí es el viejo tópico de las tensiones entre democracia y derechos. Por supuesto, nos gustaría ver desaparecer estas tensiones, pero el hecho es que están allí y siempre lo estarán.

O, para decirlo de un modo más preciso, lo que estaría en juego sería un vínculo de *relativa indiferencia* entre las secciones constitucionales. Finalmente, alguien podría decirnos, los países latinoamericanos han tenido gobiernos de muy distinto tipo conviviendo con Constituciones cada vez más generosas en materia de derechos, lo cual parecería sugerir que la maquinaria del poder puede receptar sin mayores problemas los diferentes cambios que se operen en la sección de los derechos. Es posible que esta imagen sea, en efecto, la principal responsable de la forja de la extendida idea acerca de la "indiferencia", pero la pregunta es si la misma resiste un análisis más detallado. Aquí, al menos, hemos apoyado (y lo seguiremos haciendo) la idea contraria, según la cual aquella imagen de convivencia pacífica encubre, en ocasiones, el incumplimiento o la indiferencia de los poderes políticos hacia sus obligaciones en materia de derechos; y en otras ocasiones simplemente se niega a reconocer las implicaciones de lo que significa que un presidente bloquee la implementación de ciertos derechos sociales, o ignora el significado de un Congreso que dilata indefinidamente la puesta en práctica de las cláusulas más participativas.

Compensación

Una segunda línea de respuesta vendría a decir que el proyecto de fortalecer el presidencialismo expandiendo a la vez los derechos permitía a los latinoamericanos reestablecer cierto equilibrio constitucional. Se trataría, entonces, de un movimiento que habría permitido una *compensación interseccional*, capaz de mantener el balance interno en la Constitución. Este argumento sugeriría que las diferentes secciones de la Constitución no son ni autónomas, ni autooperativas, ni indiferentes entre sí. Al contrario, se afirma aquí una relación de diálogo entre las dos esferas, que en este caso en particular habría permitido compensar una situación inestable en lo referido a la organización de poderes. Las reformas mencionadas, entonces, estarían orientadas hacia una compensación, más que una contradicción.

Uno podría derivar una postura semejante de la mayoría de los estudios comparativos referidos al comienzo de este capítulo. Por ejemplo, en trabajos como los de Uprimny (2011) o Pisarello (2010), se sostiene claramente que, en suma, las nuevas Constituciones aumentaron los poderes del Ejecutivo y permitieron la reelección presidencial, *pero* al mismo tiempo fortalecieron sus facetas sociales e inclusivas.

De modo similar, Gabriel Negretto refiere a las "*instituciones aparentemente inconsistentes*" que caracterizan a algunas de las nuevas Constitu-

ciones (Negretto, 2011b: 1792, énfasis agregado).[17] Sin embargo, según Jonathan Hartlyn, el trabajo de Negretto se caracteriza por enfatizar, junto a las tendencias a la concentración del poder propias de las recientes reformas, ciertas (llamémoslo así) contratendencias contemporáneas dirigidas, por caso, a cambiar "las reglas electorales, que no han favorecido en todos los casos la concentración en el poder ejecutivo", o a "introducir elementos de democracia directa, incluyendo en algunos países el derecho de revocatoria de mandatos al presidente" (Hartlyn, 2011: 1980). En este sentido menciona también los "crecientes poderes del Congreso sobre el gabinete", "el crecimiento de la descentralización política", y la "mayor independencia judicial en relación con el Ejecutivo" (*ibid.*). Es decir, entonces, en las últimas reformas el aumento de los poderes presidenciales se habría visto compensado de alguna manera por la emergencia de estas variadas y numerosas contratendencias.

En suma, lo que parece derivarse de este tipo de estudios es que las reformas recientes tanto fortalecieron como limitaron el presidencialismo regional. En efecto, mientras ciertas cláusulas constitucionales le transfirieron mayores capacidades, otros cambios habrían compensado ese movimiento a través de la expansión de las capacidades de los ciudadanos para controlar a sus representantes. En términos de Hartlyn y Luna: "Comparando los poderes ejecutivos formales, tal como aparecían al comienzo del más reciente período democrático [...] con los poderes formales corrientes (hacia el 2006), encontramos que la tendencia general nos muestra un cierto movimiento de declive en relación con los poderes del ejecutivo" (*ibid.*: 6). La causa de este declive sería "la emergencia de mayores (potenciales) limitaciones sobre la concentración del poder presidencial, en otras áreas (no legislativas)" (*ibid*). Algo similar sostiene Pisarello, en

17 Negretto quiere explicar lo que ve como una contradicción a través de la idea de una "doble naturaleza" de las Constituciones: dado que funcionan como "estructuras de gobierno" y como "estructuras de poder" –señala– las Constituciones concentrarían preocupaciones referidas tanto a la calidad y efectividad del régimen democrático, como preocupaciones partidarias sobre el impacto que la elección constitucional tendría sobre los intereses personales y grupales de quienes las diseñan (Negretto, 2011b: 1804). El autor presenta esta explicación como una de "dos niveles", y con ella trata de dejar de lado otras explicaciones más tradicionales sobre acciones y decisiones de este tipo: las explicaciones económicas, basadas en teorías cooperativas, que presumen que el diseño constitucional persigue resultados cooperativos, y las explicaciones basadas en teorías distribucionales, favorecidas por cientistas políticos, y que estudian las mismas en relación con su impacto para ganar influencia y elecciones (*ibid.*: 1792).

su ilustrado análisis sobre el constitucionalismo moderno, al afirmar que el "neopresidencialismo" o presidencialismo reforzado de esta última etapa podría considerarse, finalmente, un presidencialismo "mitigado por otros mecanismos de control como el referendo revocatorio, una suerte de moción de censura popular ya utilizada, de hecho, tanto en Venezuela como en Bolivia" (Pisarello, 2011: 194).

La mirada "compensatoria" propuesta por este tipo de estudios, sin embargo, merece cuestionarse por varias razones. Primero, ellos asumen una *relación igualitaria entre* las diferentes esferas de la Constitución, desconociendo la dimensión de "poder" allí mismo presente. La sección relacionada con la organización del poder, podría decirse, encierra al "motor" de la Constitución, y por ese motivo puede afirmarse que las reformas incluidas en una u otra sección no deberían ser juzgadas como si pudieran tener impactos o capacidades transformadoras análogas: el "motor" se encuentra solo en una de esas secciones, y es de esperar que ejerza una influencia especial en el funcionamiento global de la Constitución. Segundo, y en relación con lo anterior, tales estudios parecen descuidar el *aspecto dinámico* de la Constitución, apoyándose en una lectura más bien estática sobre la misma. Cuando tomamos en cuenta este aspecto dinámico, la pregunta relevante no se refiere a qué es lo que se intentaba o no lograr con la reforma, sino más bien la pregunta sobre qué es lo que resulta esperable que ocurra, dada una cierta distribución de poderes, una vez puesta en marcha la reforma. Piénsese, en particular, que son habitualmente los poderes establecidos los que tienen la "llave" capaz de "activar" –o desactivar– los nuevos mecanismos participativos. Finalmente, los estudios citados parecen no tomar en cuenta, en sus análisis, la importancia del contexto y de la historia. Cuando tomamos en consideración estas variables históricas y contextuales, podemos comprobar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, los Poderes Ejecutivos han quedado situados en una posición de privilegio, como *primus inter pares* dentro de la estructura de poderes. Ante todo, a ellos se les ha adjudicado el control de herramientas institucionales que les facilitan su predominio sobre los poderes restantes. Aun más, en la práctica, esa relación de predominio resultó reforzada gracias a decisiones paraconstitucionales que en muchos casos han conducido a socavar la autoridad de la Legislatura, o a convertir al Poder Judicial en un poder institucionalmente frágil o directamente dependiente (Domingo y Sieder, 2001; Gloppen *et al.*, 2010; Prillaman, 2000). Dicha historia de la práctica nos permite reconocer la posición de privilegio en la que ha quedado el Poder Ejecutivo, esto es, una posición que le permite al presidente ejercer su dominio sobre el resto de las herramientas constitucionales.

Necesidad
Finalmente, también correspondería citar otra postura, más optimista, que considera que reformas como las descriptas más arriba no solo son perfectamente apropiadas y consistentes entre sí, sino también necesarias para asegurar el respeto efectivo de los derechos. Según algunos defensores de esta postura, las nuevas Constituciones vendrían a "recomponer la perdida (o nunca lograda) relación entre soberanía y gobierno" (Viciano y Martínez Dalmau, 2011: 20). Contrariamente a lo que hemos sostenido hasta este punto, la idea es que las reformas recientes habrían "activado", más que deshonrado, los aspectos sociales renovados de la Constitución. Serían precisamente estas últimas reformas las que habrían venido a posibilitar lo que la Constitución colombiana de 1991 denomina "formas de participación democrática", que en Venezuela y Bolivia reciben el nombre de democracia participativa, y en el Ecuador de 2008 "participación en democracia" (*ibid.*: 21).[18]

Visiones de este tipo parecen cercanas a la afirmación según la cual el sistema de poder concentrado es una *condición necesaria* para asegurar una política de derechos. Como argumentara recientemente un investigador, "la consolidación de los avances de derechos sociales se dio en marcos de concentración de poder en el Ejecutivo y de hegemonía parlamentaria, más que en escenarios de presidencias débiles y pluralismo en las legislaturas" (Etchemendy, 2012).

Frente a tales consideraciones, un punto general, introductorio, podría ser el siguiente. El hiperpresidencialismo que se ha ido consolidando en América Latina es, en principio, compatible con todo tipo de medidas, en materia de derechos constitucionales: su consagración constitucional, su respeto pleno o parcial, o la violación sistemática de esos derechos. Por ello, *prima facie*, no hay razones para concluir que la existencia de un sistema hiperpresidencialista implique *per se* la violación o indiferencia de los derechos constitucionales, o que sea inconsistente con la promoción de una política de derechos.[19]

De todos modos, hecha esta aclaración, deberíamos agregar que, a lo largo de este trabajo, nos interesó avanzar argumentos como los siguientes,

18 Como dijera otro investigador, estas nuevas Constituciones habrían llegado para romper con los regímenes elitistas y excluyentes del pasado. Esto se haría evidente en la emergencia de "procesos constituyentes inclusivos" y en la incorporación de nuevos mecanismos capaces de corregir los males de la democracia representativa (Pisarello, 2011: 193). En sentido similar se puede ver también Criado (2011), De Cabo (2011), y Palacios Romero (2011).

19 Por supuesto, estas afirmaciones requieren un análisis más detallado y fundamentado empíricamente.

que podrían contribuir a socavar la idea del hiperpresidencialismo como precondición para una política de derechos.

En primer lugar, la historia latinoamericana ofrece apoyo significativo a la idea de una correlación entre regímenes más liberales –más resistentes al autoritarismo y a la concentración de poderes– y la expansión de derechos. Esto tuvo lugar generalmente luego del fin de dictaduras militares y la llegada de regímenes democráticos. Normalmente, estos nuevos gobiernos democráticos ofrecieron formas moderadas de presidencialismo, que acompañaron a una renovada protección de los derechos, y una especial preocupación por los derechos humanos. Este desenlace desafía, particularmente, la idea de una relación necesaria entre un presidencialismo fuerte y la "creación" y protección de los derechos fundamentales.[20]

En segundo lugar, aquellos que defienden dicha correlación entre presidencialismo fuerte y defensa de los derechos deberían tener algo que decir acerca de la *trayectoria* de dichos gobiernos y derechos. Muchos regímenes autoritarios tanto reforzaron como limitaron ciertos derechos (por ejemplo, derechos sociales), y otros gobiernos crearon ciertos derechos a la vez que limitaron otros (piénsese, por ejemplo, en los casos de Perón y Vargas, quienes promovieron la creación de derechos constitucionales y amenazaron o debilitaron seriamente los derechos individuales).

En tercer lugar, nuestros argumentos previos coinciden con una de las "leyes de hierro" del constitucionalismo que enunciara James Madison (y los "federalistas" en general), en torno a la idea del equilibrio de poderes o los "frenos y contrapesos", y los riesgos de fortalecer especialmente al Ejecutivo. Para Madison, como para buena parte de sus contemporáneos, si una de las ramas del poder se hacía más poderosa que las otras, tendía a socavar la autoridad de aquellas, y se convertía en una fuerza amenazadora y una fuente de abusos.[21] En buena medida, sostuvimos, esto es lo que ha tendido a pasar en América Latina, desde que se optó, muy tempranamente, por suscribir el modelo general de los "frenos y contrapesos" al tiempo en que se convertía al Ejecutivo en un *primus inter pares*. Las consecuencias de esta "ley de hierro", para los propósitos de nuestro análisis, también son

20 En todo caso, debemos proveer un estudio en profundidad acerca del *tipo* de derechos que fueron creados en cada oportunidad (es posible imaginar, por ejemplo, que los regímenes postautoritarios tendrán una tendencia a consagrar y proteger derechos humanos básicos tales como la integridad física).

21 La "ley de hierro" encuentra apoyatura tanto en el sentido común, como en el conocimiento histórico, como en supuestos básicos acerca de psicología política; estos eran, finalmente, el tipo de elementos que autores como James Madison generalmente consideraban en la construcción de sus argumentos.

relevantes. Por un lado, puede preverse que un Ejecutivo con mayores poderes y menos controles puede convertirse en una seria amenaza a los derechos fundamentales. Por otro lado, también puede anticiparse que el Ejecutivo tenderá a bloquear las iniciativas orientadas a "empoderar" a la ciudadanía, a fortalecer a las otras ramas de poder, o capaces de cuestionar su autoridad de otra manera. En este capítulo, y en capítulos anteriores, hemos hecho referencia a las maneras en que contextos de desigualdad (económica tanto como política) como los que existen en la región han reforzado, de los peores modos, tales dinámicas y tensiones.

Por lo demás, procuramos robustecer nuestra argumentación con algunas reflexiones adicionales, propias de la teoría constitucional. Aludimos, por caso, a la discusión sobre trasplantes e "injertos" constitucionales. Nos referimos, entonces, a las dificultades para generar impacto sobre la "vieja matriz" constitucional vigente (y así finalmente cambiarla), meramente a través de la adición sobre la misma de artículos que suponen y reclaman una organización institucional por completo diversa. Reflexionamos así sobre los modos en que las "viejas" Constituciones limitaban a las "nuevas", a los modos en que "lo viejo" –típicamente, en la forma de una organización de poder concentrada– tendía a limitar y bloquear el nacimiento y florecimiento de "lo nuevo" (muy habitualmente, promesas inclusivas y expansivas en materias de derechos políticos y sociales). En directa relación con lo anterior, nos interesó insistir sobre la necesidad de pensar siempre las *influencias cruzadas* entre las distintas partes de la Constitución, reconociendo el peso especial que adquiere, en ese vínculo, la sección relacionada con la organización del poder. Las distintas secciones de la Constitución –sostuvimos– siempre entran, de un modo u otro, en diálogo entre sí. En ese diálogo, es esperable que la organización del poder establecida se ponga en marcha para frenar cualquier desarrollo constitucional que aparezca, en el corto o mediano plazo, como directamente amenazador sobre la estructura existente.

Finalmente, podríamos mencionar que la postura en cuestión (la que conecta hiperpresidencialismo y protección de derechos) esconde el hecho de que en América Latina el hiperpresidencialismo no solo vino junto con la constitucionalización de los derechos sociales, sino también con el desmantelamiento del Estado de bienestar y el debilitamiento de los derechos sociales. Podemos pensar, en este sentido, en los casos de Menem en la Argentina, Fujimori en Perú, o Collor de Melo en Brasil, entre tantos otros.

Por todo lo dicho es que, según lo entendemos, el hiperpresidencialismo es consistente con la creación y reforzamiento de nuevos derechos, pero también, y al mismo tiempo, es consistente con la no aplicación y el soca-

vamiento de los mismos. Aún más, sostuvimos que el hiperpresidencialismo tiende a trabajar en contra de los derechos, especialmente cuando el fortalecimiento de ciertos derechos contribuye al empoderamiento de sectores sociales que pueden desafiar la autoridad de los poderes establecidos.

Madison vs. Schmitt. El argumento schmittiano a favor del hiperpresidencialismo: una crítica

El argumento madisoniano a favor del equilibrio de poderes revisado en la sección anterior ha sido objeto de repetidos ataques, en las últimas décadas, desde posiciones afines a las que defendiera Carl Schmitt a comienzos del siglo XX (ver, por ejemplo, Negretto y Aguilar Rivera, 2000). Este tipo de argumentos, favorables a la concentración de poderes en el Ejecutivo, parten de la idea de que en la época actual se han producido cambios decisivos en torno a la vida política, que ya no permiten sostener un esquema de equilibrios como el que fuera propuesto por Madison. En la actualidad –se nos aclara– la noción madisoniana de frenos y contrapesos ha perdido buena parte de su sentido, ya que el centro de los poderes de gobierno parece encontrarse, de hecho y afortunadamente, en las manos del presidente. Este cambio se ha hecho necesario para estar a la altura de las urgencias y necesidades que caracterizan las nuevas épocas: solo el poder Ejecutivo puede ofrecer la actuación veloz que la política actual demanda.

El argumento continúa, señalando que los poderes tradicionales de control, en manos de las restantes ramas de gobierno, han ido perdiendo fuerza, con el paso del tiempo, por dos medios fundamentales. Primero, los tradicionales controles quedaron debilitados en razón de las continuas delegaciones de autoridad legislativa que ha realizado el Congreso, en favor del presidente. Y segundo, esos controles se han debilitado, también, a partir de los poderes de emergencia que han ido transfiriéndose al Ejecutivo, luego de sucesivas crisis (desde crisis económicas y financieras, que han favorecido el involucramiento del Ejecutivo en cuestiones económicas; a crisis de seguridad, que se han traducido en diversas leyes antiterroristas aparecidas en toda la región, desde los Estados Unidos a la Argentina, Ecuador o Chile).

Las razones que explicarían –y terminarían por justificar– esas delegaciones de autoridad, *de iure* y *de facto*, de las demás ramas del gobierno hacia el Ejecutivo, resultarían claras. En primer lugar, ellas tendrían que ver con los déficits informativos que afectan al Congreso y el Poder Judicial,

que coartan su capacidad de intervenir en situaciones de crisis. En segundo lugar, se trataría de los problemas operativos que les son propios a tales secciones del gobierno, es decir, problemas relacionados con dificultades que cada uno de tales poderes enfrenta, en su interior, ya sea para actuar colectivamente, ya sea para actuar de manera coordinada. En resumen, la idea sería que ambas ramas de gobierno quedan enfrentadas a dificultades severas, que les impiden actuar con el conocimiento, la celeridad y la capacidad de reacción que hoy se requieren (Posner y Vermeule, 2010: 215).

Lo que emerge del panorama anterior es un fenómeno que los críticos han descripto como la formación de "presidencias imperiales", es decir, Ejecutivos poderosos, con una creciente capacidad de actuar de forma discrecional (Ackerman, 2010). Sin embargo, para los defensores de este modelo –y este es un punto crucial en la argumentación– el resultado obtenido no es de temer. Ello es así, ante todo, porque el pánico frente al Ejecutivo fuerte provendría de un equivocado "legalismo liberal", que tiende a confundir la falta de controles legales, formales, sobre el presidente, con la completa ausencia de controles sobre el mismo (Porner y Vermeule, 2010: 4). Contra dicha idea –se agrega– las Presidencias de nuestros tiempos se enfrentan en verdad con una serie significativa de controles que no son de tipo legal, sino de tipo político. Estos frenos incluyen desde el control reeleccionario, que permite que la población tenga un poder de veto periódico y decisivo sobre la política (sobre una clase política que teme efectivamente las sanciones populares), hasta otro control más difuso y permanente, derivado de los avances extraordinarios que se han dado en materia de comunicaciones, y que hacen que, con costos reducidos, resulte más sencillo para el público el control del Ejecutivo (*ibid.*: 209).

La lección por aprender, finalmente, es que ya es hora de abandonar el paradigma madisoniano de los frenos y contrapesos, para aceptar la vigencia de un paradigma nuevo, de tipo schmittiano. Conforme a este, "los rápidos cambios que se han producido en el ámbito de las políticas públicas, y la incapacidad que es propia de las legislaturas y los tribunales, para ofrecer los ajustes de política necesarios, convierten al gobierno del Ejecutivo en algo inevitable" (Posner y Vermeule, 2010: 16; Schmitt, 1994, 2008).

Los problemas con esta visión son numerosos, y aquí solo vamos a mencionar algunos de entre ellos. En términos descriptivos, esta postura se afirma en la idea de que los controles al poder no tienen por qué ser controles legales (como proponía el "legalismo liberal"). Curiosamente, sin embargo, para llegar a una conclusión semejante, esta visión sobreestima las posibilidades de control con que hoy cuenta la ciudadanía, a la vez que subestima las capacidades que tiene el Ejecutivo para actuar contra quie-

nes busquen ponerle límites. Por un lado, los defensores del hiperpresidencialismo abandonan, en su análisis, el radical escepticismo con el que tienden a evaluar los controles legislativo y judicial. En efecto, cuando dirigen la atención hacia los controles populares, su mirada se transforma en una de alegre optimismo. Cuando antes –frente a los controles formales tradicionales– solo veían insuficiencias informativas, problemas de coordinación y dificultades propias de la acción colectiva, ahora esos problemas parecen haber desaparecido: estos controles funcionan, de modo suficiente. Y sin embargo, el sentido común parece decir precisamente lo contrario: los ciudadanos suelen tener todavía más dificultades para controlar al Ejecutivo, porque en la acción y elección sociales se radicalizan todas las dificultades que eran reconocidas ya, en relación con el Congreso o la Justicia (dificultades para la acción colectiva, dificultades para acceder a información apropiada, etcétera).

De manera similar, el análisis en cuestión sobreestima las capacidades controladoras de la ciudadanía cuando enfatiza la capacidad ("retrospectiva") del voto, y en particular su capacidad de prevenir o sancionar los eventuales excesos ejecutivos. El hecho es que el sufragio es una herramienta extremadamente limitada para hacer responder al gobierno ante la ciudadanía. Y es que, primero, los "mensajes" que puede querer dar la ciudadanía a través del voto son múltiples, pero tienen solo una oportunidad para expresarlos. Estos mensajes pueden aumentar o modificarse con el paso del tiempo, y muy habitualmente se traducen en pretensiones razonables, pero en tensión entre sí (por caso, cuando se pretende sancionar al Ejecutivo por lo que hizo ayer, y elogiarlo por lo que hizo hoy). Cada ciudadano cuenta solo con un voto, cada cierto período de tiempo, lo cual difícilmente pueda ayudar a la ciudadanía a expresarse políticamente: resulta difícil transmitir sus múltiples acuerdos y desacuerdos en tantas áreas diferentes. En suma, dadas las enormes limitaciones que caracterizan al sufragio en este sentido, puede decirse que incluso el mecanismo de control más fuerte al que el pueblo tiene alcance es demasiado débil para asegurar su propósito.[22]

A ello se suma que, así como los defensores del Ejecutivo fuerte sobreestiman las capacidades ciudadanas para controlar al gobierno, también subestiman u ocultan las capacidades del presidente para eludir los controles que se le impongan y para socavar la autoridad de quienes pretendan

22 Aquí no mencionamos siquiera los problemas relacionados, por ejemplo, con las maneras posibles de sumar los votos, o los problemas en torno a cómo leer e interpretar los significados de esos votos.

limitarlo, lo cual se ve generalmente enfatizado en sociedades desiguales como las nuestras. Piénsese, al respecto, en los habituales avances del Poder Ejecutivo sobre la Justicia (en el nombramiento, remoción y desplazamiento de jueces, en las presiones sobre sus fallos), en el opacamiento y en el obstruccionismo aplicado sobre el Congreso cuando es opositor, en el desarrollo de la doctrina de las "cuestiones políticas", en los efectos de la intervención federal, en la práctica y teoría de la delegación de facultades legislativas, en los decretos de necesidad y urgencia, etc. (Nino, 1990: 1265 y ss.; Nino, 1996). Todos estos poderes refieren a la excepcional capacidad del Ejecutivo para imponer su autoridad, en la mayoría de las situaciones, lo cual va en contra de la (nueva versión de la vieja) argumentación schmittiana. En definitiva, este análisis nos lleva a sostener, de forma contraria a la que nos sugieren los defensores del Ejecutivo, que el presidencialismo fuerte tiende a reforzarse a sí mismo, de modo permanente, ganando en capacidad para diluir la autoridad de quienes quieran controlarlo. Tenemos, entonces, todas las razones para temer los abusos, frente al desarrollo de "presidencias imperiales"; lo que significa que no tenemos en absoluto buenas razones para "aceptar" las prácticas existentes ni para "reconciliarnos" con la estructura institucional imperante, "haciendo las paces" con ella (Posner y Vermeule, 2010: 209).

La mayoría de los argumentos que examinamos en contra de la posición schmittiana la desafían en sus supuestos descriptivos. Por lo demás, aparecen luego todas las críticas normativas. Y es que el Ejecutivo fuerte puede tener más capacidad, por ejemplo, para salir rápidamente de crisis extremas como las que caracterizan a la época, pero dicha capacidad suele venir acompañada de dificultades políticas, epistémicas o morales numerosas e importantes. En efecto (y aquí solo podremos dar comienzo a esta argumentación), parece haber buenas razones para pensar que el poder concentrado en una persona i) facilita el trabajo de los grupos de interés más poderosos, que encuentran mucho más simple presionar a una sola persona que a muchas (un problema que, por lo demás, tiende a ser mucho más grave en sociedades desiguales), ii) incrementa los riesgos de cometer errores (en razón de la falta de controles que ayuden a que quien decide "piense dos veces" sus decisiones) y iii) allana el camino para la comisión de abusos graves en materia de derechos humanos (ello así, otra vez, en razón de la ausencia de mecanismos de "freno" y "alerta" sobre los intereses y derechos incondicionales de los grupos minoritarios). Como argumentaba Jeremy Waldron, quizás los poderes aumentados del presidente no solo funcionen para ciertos objetivos valiosos (por ejemplo, aumentar la seguridad), sino también justamente en la dirección opuesta: la disminución

de la libertad puede también disminuir la seguridad contra el Estado, aun cuando aumente la seguridad contra el terrorismo (Waldron, 2010b: 26).

Dicho esto, convendría insistir en al menos un punto fundamental: *la crítica al presidencialismo que aquí se formula no implica una defensa del sistema parlamentarista, como si esta fuera la única alternativa existente al presidencialismo. El parlamentarismo no aparece como una opción viable a la luz de los principios que hemos defendido aquí (menos aún, a la luz de la situación actual de los Congresos latinoamericanos). A la vez, nuestra crítica tampoco representa una manera de apoyar el nuevo rol adquirido por el Poder Judicial en las últimas décadas, como órgano decisor fundamental en las nuevas democracias (menos aún, a la luz del elitismo que sigue distinguiendo a los Poderes Judiciales latinoamericanos).*[23]

Constituciones de "mezcla": reforma y contradicción. ¿Es la consistencia un valor?

Situaciones como las relevadas en las páginas anteriores nos dejan reconocer un fenómeno habitual en la región. Se trata de la creación de Constituciones a las que podemos llamar contradictorias, por el modo en que organizan sus distintas partes, y por el tipo de principios y fines con los que se comprometen. Aunque aquí, según veremos, concentraremos nuestra atención en tensiones como las referidas, a las que llamaremos *contradicciones internas,* puede tener sentido antes hacer referencia a lo que llamaremos *contradicciones externas.*

Juan Bautista Alberdi puede ser visto como un precursor en el análisis de las contradicciones externas, esto es decir, en el análisis de la consistencia existente dentro del derecho en su conjunto. Para dicha finalidad, Alberdi estudiaba, típicamente, la relación que existía entre la Constitución y las leyes vigentes. Decía Alberdi, en el capítulo XVIII de las *Bases*:

> [La tarea por delante no se limita] a declarar inviolable el derecho privado de propiedad, sino que debe garantizar la reforma de todas las leyes civiles y de todos los reglamentos coloniales vigentes, a pesar de la República, que hacen ilusorio y nominal ese derecho. Con un

23 Más bien, lo que aquí se defiende tiene que ver con una alternativa emancipadora anclada en la tradición radical latinoamericana, basada en formas de democracia ampliada. Volveremos sobre este punto más adelante.

> derecho constitucional republicano y un derecho administrativo colonial y monárquico, la América del Sud arrebata por un lado lo que promete por otro: la libertad en la superficie y la esclavitud en el fondo (Alberdi, 1981).

Las reformas constitucionales más recientes, en América Latina, presentan muchos ejemplos significativos, a la vez que preocupantes, en esta materia. Por ejemplo, en las páginas anteriores hemos examinado Constituciones, como las dictadas en pleno apogeo de las políticas neoliberales, que enfatizaban los aspectos característicamente sociales de la Constitución. Los casos de Brasil y de Colombia pueden resultar en parte ilustrativos en la materia. Se trataba de Constituciones que reforzaban su perfil social, en momentos en que se dictaban cantidad de leyes, a nivel nacional y local, destinadas a poner en marcha programas de ajuste estructural que, en la práctica, tendieron a agravar rápida y crudamente las situaciones ya existentes de injusta desigualdad. De modo similar, en el caso de México en 2012, volvemos a encontrarnos con una situación extrema de contradicción entre reformas constitucionales y prácticas legales. En dicho caso, como hemos visto, se promovía una muy avanzada normativa constitucional en materia de derechos humanos –una de las más avanzadas en la región–, que al mismo tiempo resultaba fuertemente contradicha por una práctica política de gravísimas violaciones a los derechos humanos, realizadas en nombre de una proclamada "guerra contra el narcotráfico".

Las preocupaciones de Alberdi, relacionadas con las contradicciones externas del constitucionalismo, resultan perfectamente extensibles al ámbito interno de la Constitución. Por caso, con una Constitución intensamente defensora de la propiedad privada, a la vez que muy robusta en materia de derechos sociales, se corre el riesgo de crear una situación en la que, como sugiriera Alberdi, "se arrebata por un lado lo que [se] promete por el otro". Por la importancia del tema, concentraremos nuestra atención, en lo que sigue, en estas contradicciones internas, asumiendo que mucho de lo que digamos al respecto podrá tener sentido, en definitiva, en los dos ámbitos (el externo y el interno).[24]

Específicamente, hablaremos aquí de contradicciones internas para referirnos a Constituciones que "mezclan" de modo "impropio" instituciones provenientes de modelos constitucionales diferentes. La "mezcla" sería

24 Esta sección acerca de las contradicciones internas se vio favorecida por una conversación con Catalina Botero.

"impropia" en la medida que ella implique combinar instituciones provenientes de modelos diferentes, en aspectos que se encuentran en tensión entre sí. Así, por caso, Constituciones que establecen fuertes resguardos a la propiedad, conforme al modelo liberal, y a la vez firmes compromisos con los aspectos sociales de la Constitución, como en el modelo radical; o un modelo a la vez excluyente políticamente, como el derivado del acuerdo liberal-conservador, con otro que afirma la inclusión y la participación políticas, como lo tiende a hacer el modelo radical.[25]

Tal tipo de contradicciones, cabría agregar, radicalizan y extreman otro tipo de tensiones, inherentes a cualquier Constitución. Básicamente, toda Constitución moderna aparece construida sobre cierta *contradicción fundamental*, que es la que se deriva de su doble compromiso con los valores de democracia y derechos (Elster y Slagstad, 1993). Dicha contradicción se manifiesta en su doble aceptación de una sección "orgánica" –en donde se sientan las bases de la organización de poderes– y una "dogmática", que incluye una lista de derechos. Allí anida la "contradicción constitucional fundamental".[26] La existencia de esta primera y fundamental tensión marca, desde su mismo nacimiento, el carácter de cualquier Constitución.

Este tipo de tensiones iniciales se extienden luego, conforme hemos visto, sobre el resto de la estructura constitucional. Dichas tensiones, de todos modos, pueden resultar diluidas, suavizadas o agravadas, conforme a los modos en que se termine de articular la Constitución. El agravamiento se produce, sobre todo, en Constituciones que "mezclan" instituciones provenientes de modelos constitucionales diferentes en aspectos en que ellos se encuentran en tensión entre sí.

25 Alguien podría decir que tales tensiones se solucionan a través del recurso a una teoría de la interpretación constitucional. Sin embargo, es preciso reconocer, en primer lugar, que toda Constitución está abierta a interpretaciones sustancial y razonablemente diferentes (Waldron, 1999), y, en segundo lugar, que contamos con teorías interpretativas de todo tipo, capaces de llevarnos en direcciones también opuestas (Sunstein y Vermeule, 2003). El hecho es que estas Constituciones son textos internamente en tensión que alimentan y alientan la posibilidad de que distintos intérpretes puedan razonablemente leerlas como expresando compromisos antitéticos.

26 En efecto, mientras que el compromiso democrático impulsa hacia la resolución de los problemas públicos a través de la regla de la mayoría, el compromiso con los derechos insiste en la idea de que muchos de esos problemas públicos básicos (mientras toquen los derechos individuales, como suele suceder) no deberían estar sometidos a la regla de la mayoría. De manera más fuerte, la idea es que los derechos deberían ser pensados como "triunfos" contra las demandas de mayorías ocasionales (Dworkin, 1977).

Las contradicciones internas pueden ser de diverso tipo. Por caso, puede ocurrir que una Constitución afirme específicos compromisos contradictorios *interseccionales*, es decir, contradicciones entre la sección de los derechos y la sección de la organización del poder. Este sería el caso, por ejemplo, de un texto constitucional que suscriba un sistema de organización del poder fuertemente participativo, a la vez que estrictas defensas al derecho de propiedad; o instituciones políticas fuertemente excluyentes, en el marco de una muy generosa sección de derechos.

Otro tipo de contradicciones aparecen cuando la Constitución asume posturas ideológicas contradictorias a nivel *intraseccional*, es decir, contradicciones que aparecen en la misma sección de la Constitución. Ello ocurre en la situación habitual en que una Constitución comprometida con derechos civiles (y, fundamentalmente, con los derechos de propiedad), se decide por incorporar una lista generosa de derechos económicos, sociales y culturales (una situación se dio, repetidamente, en toda América Latina, al menos desde el dictado de la Constitución de México en 1917).

A esta altura, una pregunta importante que aparece es cómo pensar y evaluar la decisión de escribir este tipo de Constituciones. Alguien podría considerar acertadas este tipo de decisiones, ya que de ese modo se permite que predomine un tipo de compromiso u otro, dependiendo de cuáles son las preferencias –y las correlaciones de fuerza– que predominan en cada momento: en situaciones de efervescencia social, la Constitución aparecería entonces capacitada para recoger las iniciativas más de avanzada, y algo similar ocurriría en situaciones de reflujo de tales demandas sociales. Sin embargo, si esta fuera la respuesta, ella resultaría poco atractiva, dado que bien podría pensarse que hay mejores maneras de asegurar esa neutralidad constitucional: por ejemplo, estableciendo un nivel de generalidad mayor en el lenguaje constitucional, haciendo silencio sobre tales cuestiones, o dejando constancia de la compatibilidad de la misma con programas económicos diversos. En tal sentido, por lo demás, podrían retomarse las críticas de Thomas Paine frente a las Constituciones que establecían sistemas de intervenciones y controles mutuos entre los poderes: tales Constituciones resultaban, en su opinión, Constituciones confusas, que impedían a la ciudadanía tener un acceso claro frente al significado y orientación de las mismas. En *Common sense* escribió: "La constitución inglesa es tan excesivamente compleja, que la nación puede sufrir por años sin que pueda descubrir a qué parte de la misma echarle la culpa" (Paine, 1987: 69).

Por otro lado, no parece cierto, en verdad, que la situación señalada resulte descriptiva de la realidad: una Constitución con compromisos contradictorios puede activarse, al mismo tiempo, en una dirección y otra,

por el simple hecho de que cualquier Constitución incluye, desde el inicio, instituciones mayoritarias (en principio más sensibles a los cambios de humor mayoritarios), e instituciones contramayoritarias (en principio más resistentes frente a tales cambios).[27]

Alguien podría decir, por lo demás, que existe un valor en esa convivencia entre valores tan diferentes, dentro de la Constitución. Ocurre que –sigue el argumento– en sociedades plurales, como las nuestras, no puede esperarse ni resulta deseable que la Constitución refleje exclusivamente una cosmovisión, un proyecto de organización común. Puede tener sentido, entonces, contar con una Constitución que refleje la diversidad social existente y sus tensiones. El problema con este argumento, sin embargo, resulta sencillo de entrever: nadie niega el valor de contar con compromisos constitucionales diferentes, propios de sociedades plurales. El problema surge a partir de los modos en que incorporar a la Constitución tales valores. Por ejemplo, un principio como el principio de tolerancia, por caso, puede ser apropiado para lidiar con los reclamos de anglicanos, musulmanes y ateos. Y ello es muy diferente del tener, por caso, una Constitución que al mismo tiempo abrace la neutralidad religiosa y tome partido por una religión particular (una contradicción de este tipo se advierte, como sabemos, en la Constitución argentina, entre sus arts. 2 y 14). Del mismo modo, la Constitución puede mostrarse simplemente abierta a programas económicos diferentes (digamos socialistas-estatistas en un momento, y liberal-privatizadores en otro). Ello parece muy distinto que adoptar una Constitución alineada con políticas de libre mercado, al mismo tiempo que afirma políticas y derechos sociales de avanzada (algo así puede advertirse, por caso, en la Constitución de Colombia 1991).[28] En definitiva, hay formas diversas

27 Podemos recordar, en este punto, las reflexiones de Carl Schmitt sobre la Constitución de Weimar, los principios liberales y democráticos que contenía, y cómo debían ser interpretados (ver, por caso, Schmitt, 1994, 2008).

28 Según el analista López Restrepo, por ejemplo, "los diversos intereses representados en la Constituyente redactaron un documento que en sus aspectos políticos es mucho más democrático que la antigua Constitución, pero que en lo relacionado con la economía refleja ambigüedades derivadas de su afán de ampliar las responsabilidades y atribuciones del Estado, al tiempo que pretende promover la participación del sector privado en actividades que antes le estaban vedadas, tales como la provisión de servicios públicos. Así, en relación con la tendencia a un mayor intervencionismo estatal, la Constitución definió al colombiano como un 'Estado social de derecho', que debe promover el acceso de todos los ciudadanos a la propiedad, y estableció una serie de derechos económicos y sociales –a la salud, a la educación, a la vivienda, a la seguridad social, al trabajo– que nunca antes habían tenido rango constitucional. De otra

de honrar los principios de un Estado pluralista y tolerante, y seguramente las mejores son las que evitan convertir al texto constitucional en un texto contradictorio, que afirma un principio y su contrario.

Ahora bien, dada la extensión y la profundidad de las contradicciones discutidas, ¿cuál es, en definitiva, la necesidad de contar con una Constitución algo más consistente, si en todo caso vamos a mantenernos situados en un marco de irresolubles inconsistencias?

Este tipo de preguntas son importantes pero, podríamos decir, ellas también son susceptibles de una respuesta común y decisiva. La consistencia constitucional es un valor, pero no, como sostenía Paine, por la circunstancia relativamente menor (pero nada irrelevante) de que, de ese modo, contamos con un derecho más claro y mejor ordenado.

La consistencia es importante, por un lado, en la medida en que favorece la previsibilidad del derecho, y de ese modo el Estado de derecho. Por el contrario, cuanto mayores sean los riesgos de soluciones contradictorias para nuestros conflictos, (o, para ser más precisos) cuanto mayores sean los riesgos de contradicciones constitucionales que creemos, menos certeza tendrá el derecho, y menos razones tendrán los individuos para obedecerlo, y para confiar en el Estado de derecho (aunque, por supuesto, esto no implica negar que la Constitución puede ser consistente y su aplicación contradictoria, del mismo modo en que la misma puede ser inconsistente internamente, y aplicada de manera consistente).

De todos modos, el principal valor de la consistencia, según entendemos, no es el que se relaciona con la previsibilidad del derecho, sino otro relacionado con aquel, y que nos refiere a la obligación que tenemos de tratar a todas las personas como iguales. Este y no otro es el principal compromiso que asumimos cuando dictamos una Constitución democrática y anclada en derechos, es decir, cuando afirmamos el valor de un pacto entre iguales: el mero hecho de dictar una Constitución ya implica, de ese modo, una toma de partido por el trato igual. De lo que se trata es, en otras palabras, y –para retomar términos del filósofo del derecho Ronald Dworkin– de tratar a todos con *igual consideración y respeto*. Dicha igual consideración se esfuma cuando condenamos a alguien hoy frente a circunstancias similares a las que nos llevaron a dejar a otra persona en libertad ayer (un hecho, este último,

---

parte, además de la participación del sector privado en la provisión de los servicios públicos, la Constitución también incluyó algunas de las ideas defendidas por los sectores neoliberales, tales como la independencia del Banco Central en relación con el gobierno nacional y el rechazo a los monopolios de cualquier tipo" (López Restrepo, 1994).

a través del cual parecíamos decirles a todos los demás que su libertad tenía cierto alcance que hoy, en cambio, le denegamos). Así, cuando ayer, como jueces, dejamos en libertad a un individuo que tenía estupefacientes para consumo personal, le dijimos a todos los demás ciudadanos que el compromiso constitucional con la libertad incorporaba la idea de que cada uno es dueño de escoger y desarrollar libremente el modo de vida que más prefiere. Esa conclusión resulta contradicha, en cambio, si hoy dejamos detenido a otro individuo que contaba en su poder con una similar cantidad de estupefacientes. En este caso, el derecho estaría actuando a voluntad, conforme a los impulsos del momento, y de ese modo estaría dándole a cada individuo un trato sustantivamente diferente, como si uno u otro tuvieran menos valor intrínseco o menos dignidad que cualquiera de los demás.

En definitiva, de lo que se trata es que el derecho, como diría Dworkin, haga un esfuerzo persistente de integridad, destinado a *hablarle a la ciudadanía con una sola voz,* dejando de ese modo en claro, en cada caso, que el Estado no está actuando arbitrariamente, o movido por caprichos, sino intentando establecer reglas y principios aplicables a todos por igual: las acciones y decisiones de todos importan, e importan de un modo igual (Dworkin, 1977: Dworkin, 2011: cap. 6)

Apéndice. El derecho internacional de los derechos humanos frente al derecho interno

Otro cambio extraordinario, propio de estas últimas décadas, e íntimamente vinculado con los nuevos desarrollos que ha tenido el constitucionalismo, se relaciona con la "llegada" del derecho internacional de los derechos humanos. Hoy por hoy, los países de la región reconocen que hay normas internacionales porque hay tribunales internacionales capaces de imponer desafíos sobre las decisiones tomadas por las autoridades políticas y judiciales internas. Por supuesto, podría decirse que, en un sentido relevante, la normativa internacional existió siempre. Sin embargo, también es cierto que en esta materia hubo un antes y un después vinculado con las más recientes modificaciones introducidas en los más altos niveles del derecho regional. Y es que durante muchas décadas, el derecho local se las había ingeniado para desplazar al derecho internacional a un lugar relegado: se trataba, en el mejor de los casos, de pactos firmados por el propio país con otros pero que no podían contradecir al propio orden constitucional. Con ese tipo de fórmulas, se terminaba por vaciar de contenido y fuerza

efectiva al derecho internacional, y se privaba al mismo, finalmente, de toda capacidad de desafío.

Hacia fines de siglo, sin embargo, las cosas empezaron a cambiar. Las razones del cambio –lo que puede llamarse, de modo impreciso, el "proceso de globalización del derecho"– son numerosas, pero aquí nos interesan, en particular, las relacionadas con el propio derecho. Por un lado, ocurre que la Justicia aparece abierta, cada vez más, a la utilización de normas y decisiones provenientes del derecho internacional. A regañadientes, las autoridades políticas tienden a mostrarse sensibles frente a las decisiones de los tribunales internacionales y, sobre todo, los jueces se animan como nunca antes a citar y aplicar el derecho internacional en sus sentencias, a la vez que adoptan estándares establecidos por organismos internacionales, siguen criterios fijados por tribunales internacionales, o supervisan la implementación de la normativa internacional, por parte de las autoridades locales.[29]

Este fenómeno de mayor compromiso judicial con las normas y directivas del derecho internacional se vio impulsado por una nueva actitud política hacia el ordenamiento internacional. Ocurrió entonces, por una parte, que numerosos países de la región decidieron, en las últimas décadas, incorporar el derecho internacional al ordenamiento doméstico, normalmente con un estatus privilegiado. En algunos países, como en la Argentina y en Bolivia, los tratados de derechos humanos fueron explícitamente jerarquizados como normas de nivel constitucional. En otros casos, como en los de Costa Rica o El Salvador, se decidió conferir a tales tratados un estatus supralegal (Rossi y Filippini, 2010). En todo caso, las formas de incorporación del derecho internacional de los derechos humanos han sido las más variadas. Algunas constituciones, como las de Perú o Colombia, incluyeron cláusulas interpretativas en sus textos, en las que se incorporaron explícitas referencias al derecho internacional. Otras, como las de

29 Según Rossi y Filippini, que han enfocado su atención en el estudio de los derechos sociales y el derecho internacional, el cambio que han operado los tribunales incluye actividades como las siguientes. Ellos han i) aplicado normas específicas contenidas en tratados de derechos humanos, ii) utilizado normas internacionales como pautas de interpretación de la normativa interna, iii) utilizado normas internacionales como complemento de la normativa interna, iv) considerado las interpretaciones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos para definir el alcance de las obligaciones estatales y el contenido de los derechos reconocidos en los pactos y declaraciones, v) considerado conceptos e interpretaciones efectuadas por órganos internacionales para moldear la hermenéutica constitucional y vi) aplicado decisiones de órganos internacionales judiciales o cuasi judiciales en casos individuales (Rossi y Filippini, 2010: 195-196)

Brasil, refieren a la existencia de derechos no enumerados, dentro de los cuales se encuentran los relacionados con principios y tratados de los que Brasil sea parte. La de Guatemala hace referencia al derecho internacional de los derechos humanos al establecer pautas de guía para la política exterior del país. La de Chile fija deberes especiales en materia de derechos humanos, que deben ser completados por todos los órganos estatales (estas y otras alternativas de incorporación, en Dulitzky, 1998).

El hecho es que en América Latina, en las últimas décadas, se sucedieron eventos de enorme importancia, que involucraron al derecho internacional de los derechos humanos y que, en algunos casos, sirvieron para imprimir una nueva dirección a la vida pública de la región. Seguramente, el caso más resonante de todos los ocurridos en el área, es el que llevó al procesamiento del general Augusto Pinochet en el exterior, y que prontamente implicó la apertura en Chile de la persecución penal a los responsables de la comisión de violaciones masivas de derechos humanos. Hasta ese momento, los responsables de tales abusos venían siendo beneficiados por una aproximación al derecho, por parte de la Justicia, que resultaba fundamentalmente dogmática, positivista en el peor sentido, además de conservadora. Un dramático ejemplo al respecto lo dio la Corte Suprema de Chile, cuando, tratando de responder a las fuertes críticas que recibía por su escasa protección a los derechos humanos durante la vigencia del régimen de Pinochet sostuvo que ella debía ocuparse de la aplicación "estricta" del derecho (en aquel momento, el derecho del régimen), en lugar de apelar a "principios generales de la moralidad o del derecho" (Correa Sutil, 1993: 91). Lo cierto es que la aparición del "caso Pinochet" resultó explosiva para el derecho regional, y fue así que, en poco tiempo, comenzaron a sucederse otros varios, concatenados sin dudas con aquel. Entre otros casos resonantes podrían mencionarse la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Barrios Altos vs. Perú", de marzo de 2001, en donde la Corte consideró inválida la amnistía otorgada por el gobierno de Alberto Fujimori, en Perú, a quienes habían participado en la llamada "masacre de Barrios Altos"; o la decisión de la Corte Suprema de Argentina, en el caso "Simón",[30] en donde el tribunal argentino –siguiendo la decisión de la Corte Interamericana en "Barrios Altos"– declaró la invalidez de las leyes de perdón a crímenes de lesa humanidad, aprobadas por la democracia argentina (y validó la ley que consideraba tales normas insanablemente nulas), y más recientemente, en abril del 2011, la decisión

30 CSJN, "Simón, Julio y otros", 14 de junio de 2005.

del Parlamento uruguayo de dejar de lado la amnistía dada en Uruguay a los crímenes de lesa humanidad, y que había sido ratificada, en dos oportunidades, por el pueblo uruguayo, en sendos plebiscitos.

El creciente peso de las normas internacionales, y de las decisiones tomadas por organismos y tribunales internacionales, agrega una saludable complejidad al derecho latinoamericano. Dicha circunstancia trae aparejada, además, problemas de legitimidad significativos. En efecto, no debemos olvidar que las normas internacionales invocadas nos refieren, muchas veces, a principios de contenido impreciso, y que no tenemos una manera clara de conocer (típicamente, es lo que ocurre con las reiteradas invocaciones al *ius cogens*, de enorme peso en el debate sobre el derecho internacional). Y, lo que es más importante, entran en juego aquí decisiones de organismos internacionales (un caso especialmente importante lo es el de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), con credenciales democráticas muy débiles. La crítica habitual, fundamental, a los tribunales, por su lugar en el escenario democrático, acerca del carácter contramayoritario de sus decisiones (Bickel, 1962), se reproduce en estos casos de la manera más vívida. Mucho más, si prestamos atención a los modos en que los jueces de estos tribunales son elegidos, su más que debilitado vínculo con la ciudadanía latinoamericana, y las ínfimas posibilidades que tiene esta para dialogar con ellos, o desafiar sus decisiones.

Un caso particularmente significativo, en esta discusión, es el que aporta el fallo "Gelman" (caso "Gelman vs. Uruguay", sentencia de 24 de febrero de 2011), decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[31] En el mismo, la Corte debió evaluar, entre otros aspectos, la validez de la Ley de Caducidad (de la Pretensión Punitiva del Estado), sancionada en Uruguay, y por la cual se estableció la caducidad del "ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto". Notablemente, la norma fue respaldada por la ciudadanía uruguaya, convocada a expresarse al respecto en dos plebiscitos. Sin embargo, contra dicha decisión, la Corte Interamericana sostuvo que la ley en cuestión era incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que "la protección de los derechos humanos" constituía "un límite infranqueable a la regla de mayorías" y que los plebiscitos uru-

31 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

guayos no dotaban a la norma objetada de "legitimidad ante el Derecho Internacional". Amnistías como la uruguaya eran impugnables no como resultado de "una cuestión formal, como su origen, sino [por su] aspecto material". Como resultado de todo lo anterior, el Estado uruguayo quedaba obligado, por tanto, a investigar y eventualmente a sancionar las graves violaciones de derechos humanos cometidas en su territorio, durante la dictadura que ocupara el poder en la década de 1970.

Los problemas planteados por la sentencia de la Corte Interamericana son numerosos, pero aquí podríamos objetar, sobre todo, el modo en que en el fallo se deja de lado, en pocas líneas y sin mayor argumentación, decisiones acordadas de un modo fuertemente democrático (ello así, aun reconociendo la necesidad de examinar críticamente la autoridad democrática de cualquier plebiscito particular), su falta de compromiso con toda reflexión sobre el origen más o menos democrático de las normas cuestionadas,[32] el modo simplista en que justifica el uso de la coerción penal, y su falta de reflexión sobre las condiciones de legitimidad democrática de sus propias decisiones (es decir, la autoridad de un tribunal con frágiles credenciales democráticas, frente a –como en este caso– decisiones democráticamente robustas). En todo caso, lo interesante es que el ejemplo expresa, con absoluto dramatismo, y de modo extremo, las tensiones posibles entre los valores de la democracia y el constitucionalismo.[33]

32 Una cuestión que podría respaldar, por caso, la nulidad de la autoamnistía dictada por los militares argentinos, antes de abandonar el poder (con una crítica similar a la promovida por el filósofo Carlos Nino, en su momento, y luego abrazada en los hechos por el Congreso argentino, al declarar la nulidad de aquella norma); o la invalidez de la autoamnistía promovida por el presidente peruano Alberto Fujimori, luego de afirmarse de modo ilegítimo en el poder (autoamnistía objetada, por otras razones, por la propia Corte Interamericana, en el citado caso "Barrios Altos").

33 Algunos autores han dicho que críticas como las exploradas en los párrafos anteriores son irrelevantes: lo único que importa es que el proceso de decisión o juzgamiento sea irreprochable (Luban, 2004). Sin embargo, aun frente a procedimientos impecables ("*champagne quality*"), la pregunta más importante –la pregunta sobre la autoridad del derecho, en estos casos– se mantiene viva: "El procedimiento del juicio ha estado perfecto pero [...] ¿quién es usted para juzgarme?" (Duff, 2010). Según entiendo, la comunidad internacional en general, y la élite jurídica latinoamericana, en particular, deben hacer esfuerzos todavía importantes para no volver a caer en nuevas formas de positivismo extremo o "positivismo ideológico" injustificables, como las que existieran en las peores épocas de la vida política regional. La suscripción de una lectura dogmática del derecho resulta (el viejo positivismo, o el neopositivismo ideológico), en todos los casos, objetable.

Lo dicho no implica, en absoluto, negar autoridad a organismos internacionales con *algún grado* de legitimidad democrática, mucho menos cuando el derecho que se impugna es el que ha sido aprobado o aplicado, por regímenes no democráticos (como las dictaduras argentina o chilena) o muy débilmente democráticos (como el Perú de Alberto Fujimori, luego del cierre del Congreso peruano). La pregunta, en todo caso, nos remite a cómo integrar estas cruciales novedades del derecho en una conversación democrática que tenga a los propios ciudadanos afectados como protagonistas principales.

9
El constitucionalismo contemporáneo II. La sala de máquinas de la Constitución

Una breve introducción

En el capítulo anterior prestamos atención a las recientes reformas constitucionales adoptadas en América Latina. Según vimos, en los casos referidos, las reformas resultaron, por lo general, muy notables, tanto por el *ritmo* o velocidad con que fueron llevadas a cabo, como (y sobre todo) por su *profundidad* y *amplitud*. Las reformas, por lo demás, tendieron a mostrar una estructura compleja, antes que simple. Ellas, por un lado, parecían mantener o reforzar los poderes presidenciales, a la vez que, por otro lado, fortalecían los compromisos constitucionales (ya asumidos) en materia de derechos sociales o participación política, e incluían cláusulas que prometían renovados controles al poder. Frente a tales reformas, sostuvimos que no podía leerse a las mismas como si afectaran a secciones autónomas de la Constitución. Por el contrario, propusimos ver a las mismas como reformas que, una vez puestas en marcha, reforzaban (o no debilitaban de manera significativa) la autoridad presidencial, algo que, por lo demás, tendía a poner en riesgo el resto de las reformas. Resulta claro que los presidentes con poderes fuertes o reforzados, racionalmente, no tienden a aceptar recortes sobre su propio poder, como los que puede sugerir una ciudadanía autonomizada y/o con mayores poderes de decisión y control.

En este capítulo, vamos a ilustrar la dinámica referida (centralización de la autoridad vs. expansión de los derechos) con algunos ejemplos derivados del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Particularmente, trabajaremos con el caso de la introducción de derechos indígenas en las nuevas Constituciones. A la vez, vamos a examinar una característica que se ha vuelto seña distintiva del nuevo constitucionalismo, esto es, la poca vocación y/o enormes dificultades de los constituyentes para ingresar en la “sala de máquinas” de la Constitución. Finalmente, veremos algunos

intentos, algunos muy ambiciosos y otros modestos aunque prometedores, realizados por el constitucionalismo regional en dirección a implementar cambios en esa maquinaria de controles.

Presidencialismo vs. derechos: Ecuador, Venezuela y México

Son numerosos los ejemplos que uno encuentra en la región para ilustrar las dificultades que surgen a partir de Constituciones que, por un lado, buscan maximizar los derechos y proponen mecanismos generosos de participación popular, mientras mantienen, al mismo tiempo, organizaciones políticas fuertemente centralizadas y verticalizadas. En lo que sigue, examinaremos estas tensiones tomando como ejemplos los casos de Ecuador, Venezuela y México.

Podemos comenzar, entonces, por el caso de Ecuador, que por diversas razones resulta de particular interés. Aunque su última reforma comenzara a gestarse en un momento dominado por la oleada antipresidencialista, la Constitución no dirigió sus principales esfuerzos a limitar o atemperar los poderes presidenciales, más bien lo contrario.[1] En lo relativo a las facultades presidenciales, se ha dicho con razón, en alguna de las obras más interesantes escritas para analizar la nueva Constitución, que el texto de 2008 no solo "no reduce el excesivo poder presidencial consagrado en la Carta de 1998, sino que lo aumenta y, correlativamente, disminuye facultades de la legislatura" –sobre todo en el nombramiento de funcionarios– (Oyarte Martínez, 2009: 45).[2] De hecho, el presidente, en la actualidad,

1 El gran "drama" que pareció marcar la historia de la nueva Constitución –la de 2008– fue otro, relacionado más bien con alguna de las "tragedias institucionales" más importantes de los años anteriores, esto es, la producción de destituciones presidenciales fuera de regla a través de juicios políticos disputables tanto en las formas como en la sustancia. De allí que el constituyente de 2007-2008 pusiera muy especial atención en la necesidad de evitar juicios políticos irregulares a través de la declaratoria de cesación del presidente de la República, algo que se repitió en tres oportunidades desde 1997 (un hecho, este, que va a encontrarse detrás de una de las principales innovaciones aportadas por la Carta de 2008, esto es, la institución de la "muerte cruzada" entre Ejecutivo y Legislativo).

2 O también se ha dicho que "la Constitución refuerza sobremanera las funciones del presidencialismo [...] la planificación del desarrollo, pieza central en la definición de la política pública [...] aparece [...] como prerrogativa y responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, con ninguna participación de la

concentra funciones especiales en materia judicial (conceder indultos por delitos comunes), a la vez que instituciones autónomas, como el Banco Central, han perdido facultades para definir las políticas cambiaria, crediticia o monetaria. Por lo demás, el presidente ha ganado facultades legislativas, que ya no derivan de la delegación del legislador o que antes pertenecían a ambos poderes. En efecto, el presidente emite reglamentos de ejecución, delegados y autónomos (art. 147), tiene la iniciativa de ley, y de enmienda y reforma constitucional (arts. 134 y 442), puede calificar de urgentes los proyectos de ley en materia económica y, frente a la omisión legislativa, consagrar el proyecto como decreto ley (art. 140). Más todavía, puede objetar las normas aprobadas por la Asamblea Nacional, ya sea por razones de oportunidad o por vicios de inconstitucionalidad (arts. 138, 139, 438).

Para algunos, estas facultades adicionales concedidas al presidente pueden considerarse compensadas por una serie de controles e instituciones alternativas. Por un lado, se encuentra la capacidad de la Asamblea Legislativa de pedir la caída del Ejecutivo, llamando a elecciones anticipadas para ambos poderes, la Asamblea y el Ejecutivo (facultad propia de la *muerte cruzada*, y que es paralela a la que tiene el Ejecutivo para hacer lo propio con las mismas consecuencias, arts. 130 y 148). Por otro lado, nos encontramos con una cantidad de nuevas herramientas y mecanismos participativos. De modo también notable, la Constitución ecuatoriana pretende desafiar la tradicional organización "tripartita" de poderes, incluyendo una "cuarta" función del Estado: la función electoral y aquella relacionada con la participación popular, en la que concentraremos nuestra atención (Grijalva, 2012: 33). A través de esta instancia, se coordinan todos los organismos de control, y se promueven formas diversas de la participación popular (que incluyen la facultad popular de revocar un mandato, o las instrucciones obligatorias: la misma Constitución se asume como fijando pautas irrenunciables, que autorizan la revocatoria de los mandatos de quienes no cumplen con su voluntad).[3]

---

representación política, y con limitadas funciones de participación de la sociedad en la definición de prioridades y orientaciones de política [...] la sociedad reduce su participación a una limitada función de observancia o control" (Echeverría, 2009: 16; pero también, en sentido similar, Ávila Santamaría, 2009; y Gargarella, 2008).

3 Sin embargo, y frente a tales posibilidades, habrá que decir, en primer lugar, que la salida de la *muerte cruzada* puede darse una vez; es en extremo dramática, requiere de un altísimo porcentaje de votos (dos tercios de los asambleístas) e involucra la "muerte" en el cargo de sus propios promotores.

En todo caso, el hecho es que el devenir de la práctica constitucional mostró los límites de algunas de las expectativas creadas por la letra de la Constitución. Ello, no solo porque el régimen hiperpresidencial reforzado terminó por bloquear la puesta en marcha de muchas de las iniciativas participativas incorporadas en la Constitución, sino también por el modo en que la propia dinámica hiperpresidencial terminó aumentando los propios poderes presidenciales. Ello así, por caso, a través de la destitución de diputados opositores o la destitución de todos los magistrados del Tribunal Constitucional por parte de congresistas afines al gobierno (Torres, 2009: 432-434).

Según lo anticipado, además, y en el contexto de un mantenimiento o reforzamiento de amplios poderes presidenciales, las cláusulas participativas agregadas en la Constitución aparecieron de inmediato golpeadas por la práctica del Ejecutivo centralizado. En efecto, y conforme mantuviéramos en el capítulo anterior, no era nada claro que el reforzamiento de los poderes presidenciales pudiera resultar efectivamente contrapesado o contrabalanceado por el surgimiento de mayores controles e instituciones participativas. Mantuvimos aquí, desde un comienzo, que ambos lados de la Constitución –el referido a la organización del poder, el referido a los derechos– no peleaban una batalla entre iguales, sino una en donde el poder presidencial establecido corría con extraordinaria ventaja. Por ello mismo, no había razones para sorprenderse frente a una *performance* pálida o deslucida por parte de las nuevas cláusulas participativas.[4]

La práctica inmediata que siguió a la aprobación de la Constitución reafirmó muchas de las sospechas que ella podía generar. Así, fue el propio presidente de la República quien puso límites a la participación popular, desalentando la organización ciudadana que la Constitución alentaba,

4 Una anécdota personal puede servir para respaldar estas intuiciones. En tiempos de los debates constituyentes desarrollados en Montecristi, Ecuador, fui invitado a disertar en torno a los derechos de participación ciudadana, a la luz de las múltiples reformas que se estaban proponiendo desde la Convención. Examinando el marco de las reformas que se proponían, sostuve que la valiosa preocupación por expandir los derechos políticos y participativos de la ciudadanía debía llevar a los convencionales a actuar de un modo en que no lo estaban haciendo, es decir, reformando en primera instancia la sección orgánica, en la que se establecían las bases del poder, y que parecía reafirmar el tradicional carácter hiperpresidencialista del sistema político ecuatoriano. Los convencionales con quienes hablé, sin embargo, parecían dividirse entre dos respuestas: ya sea que esas reformas no eran posibles, ya sea que no eran necesarias para concretar el tipo de iniciativas que estaban impulsando. Lamentablemente, y según entiendo, el tiempo no les dio la razón.

o directamente vetando las iniciativas legislativas destinadas a poner en marcha los institutos creados en los debates de Montecristi.[5] El testimonio de figuras claves de la Constituyente como Alberto Acosta, quien fuera presidente de la misma y principal ideólogo de la nueva Constitución, simplemente reafirman lo conocido: la práctica presidencial que siguió al dictado de la Constitución no ayudó a fortalecer y concretar sus cláusulas participativas, sino a contenerlas.[6]

En línea con lo anterior, la "cuarta" función estatal ha sido sometida a críticas rotundas por contener o directamente diluir –más que asegurar y promover– la participación ciudadana, que queda encorsetada en una serie de burocráticos mecanismos estatales. Se ha dicho, en tal sentido, que "la pretendida participación, el supuesto poder popular, no están pensados para ser ejercidos desde la sociedad, sino para ser asumidos como una función del Estado; la sociedad no controla la actividad pública sino que es sustituida por la institucionalidad del Estado" (Aguilar Andrade, 2009: 97).

Un importante ejemplo al respecto aparece con la consulta popular de 2011, promovida por el presidente Rafael Correa. De acuerdo con la Constitución, las consultas pueden tratar cuestiones constitucionales, siempre

5 Véase, por ejemplo, y de modo especial, el veto presidencial sobre la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, http://www.asambleanacional.gov.ec/201003252802/noticias/boletines/pleno-se-allano-al-veto-presidencial-a-seis-articulos-y-la-disposicion-transitoria-de-la-ley-de-participacion-ciudadana.html

6 Para Acosta, el conflicto más preocupante de la etapa posconstitucional lo representa, justamente, el que se advierte entre "lo que se escribió en la nueva Constitución de Montecristi, con una altísima participación popular, y lo que está haciendo el gobierno de Correa, que también apoyó la Constitución". En tal sentido, ningún hecho le parece más grave que el de que no se hayan creado "las condiciones para una amplia y activa participación de los movimientos sociales" (http://crucesinbarreras.blogspot.com/2011/01/entrevista-ecuatoriano-alberto-acosta.html, o también http://www.rebelion.org/noticia.php?id=91644). Acosta se refiere, en particular, a algunos de los principales proyectos normativos discutidos desde entonces, con baja participación popular, y que incluyen a "la ley de minería [...], la ley de soberanía alimentaria", o "el proyecto de la ley de aguas" (*ibid.*). En particular, Acosta se muestra sorprendido de que "quienes elaboraron la nueva Constitución no tomen en cuenta lo que se aprobó y más aún del Gobierno", especialmente en áreas directamente relacionadas con la participación popular (como, por ejemplo, la elección de los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social, que según Acosta se han manejado de forma irregular). (Véase http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuadoro/noticias-politica-ecuador/browse/66/ir_a/politica/article//alberto-acosta-convoca-a-los-ciudadanos-a-hacer-que-se-respete-la-constitucion.html?tx_ttnews[calendarYear]=2008&cHash=644813ba86)

que no alteren la estructura fundamental del Estado, su carácter y elementos constitutivos, y siempre que no restrinjan derechos y garantías ni modifiquen el debido proceso de reforma constitucional (art. 441). Sin embargo, dicha convocatoria tuvo como uno de sus objetos principales afectar los mecanismos participativos dispuestos por la misma Constitución, y destinados a garantizar la intervención cívica en el nombramiento de nuevos jueces.[7] Al comenzar con una pregunta extremadamente compleja,[8] el Ejecutivo terminó por socavar dichos complejos mecanismos de participación popular, asegurando así que la designación de jueces quedara fundamentalmente bajo el control del oficialismo.[9]

En el postscriptum que incluyera en su libro sobre la Constitución de 2008, el jurista ecuatoriano Ramiro Ávila Santamaría apunta que los problemas aparejados por la consulta popular son todavía más serios que lo

7 El proceso destinado a hacer posible la participación popular es complejo. Se trata de una intervención a la que se llega a partir de las "funciones de transparencia y control social y electoral" organizadas por la nueva Constitución. Dicha "función de transparencia y control" designa mediante veedurías a los miembros de los organismos de control y de la función judicial; que a su vez organizan la designación de jueces.

8 Pregunta n°4. "¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4?" El Anexo 4, propuesto por el Ejecutivo, propone un texto que reemplazaría el art. 20 del Régimen de Transición, introduciendo en la Constitución el texto siguiente: "Se disuelve el actual pleno del Consejo de la Judicatura. En su reemplazo se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el Presidente de la República, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social; todos los delegados y sus alternos estarán sometidos a juicio político. Este Consejo de la Judicatura transitorio tendrá todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial, y ejercerá sus funciones por un período improrrogable de 18 meses [...]".

9 Fueron numerosas las oportunidades en las que, desde el gobierno, se bloqueó la implementación de medidas participativas dispuestas en la Constitución (véase, por caso, el ejemplo de las consultas prelegislativas requeridas para leyes capaces de afectar el uso de los recursos naturales; o lo dispuesto para la composición de los miembros del Consejo de la Judicatura, en el régimen de transición de la Constitución, y luego en la práctica) o se demoraron las mismas, de forma tal de dejar inexplotadas áreas relevantes de la Constitución destinadas a facilitar la participación popular (véase, por caso, el ejemplo de la no implementación a nivel local de los mecanismos de "silla vacía").

sugerido, teniendo en cuenta sus resultados. Menciona entonces las restricciones "a la libertad de movimiento, a la presunción de inocencia, a[l derecho a] ser juzgado en un plazo razonable, a contar con jueces independientes e imparciales, a la tutela efectiva de los derechos" –en definitiva, afirma, se trató de una reforma que consumó "varias restricciones a los derechos reconocidos en Montecristi" (Ávila Santamaría, 2011: 305).[10]

El profesor ecuatoriano Julio Echeverría llega a una conclusión similar, absolutamente consistente con el punto que aquí defendemos. Para él, la nueva Constitución ecuatoriana debe verse como una "avanzada desde la perspectiva de los derechos expresada en su parte dogmática, pero retrasada en su parte orgánica" (Echeverría, 2008: 33). Para él, "los avances constitucionales que presenta la Constitución de 1998, y que tiene que ver con la importancia de su parte declarativa o dogmática" se corresponden con un agudo retraso y disfuncionalidad "de su parte orgánica, esto es, de aquel conjunto de estructuras institucionales por medio de las cuales las políticas públicas podrían en efecto funcionar como respuesta a esa estructura de derechos" (*ibid.*: 34).

El caso de Venezuela también nos ofrece un ejemplo importante en el sentido señalado. Otra vez, nos encontramos con un texto amplio en términos de participación popular, pero que preserva extensivos poderes y campo de acción para el Poder Ejecutivo. De modo significativo, por ejemplo, el art. 72 de la Constitución dispone que:

> Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

10 Examinando lo acontecido, Ávila Santamaría se refiere entonces a dos temas más generales. Por un lado, señala que "la idea de democracia directa nunca debería ser un medio para restringir derechos" (*ibid.*), y por otro afirma, lúcidamente, que "el garantismo y el presidencialismo no se llevan muy bien" (*ibid.*: 300). En relación con estas afirmaciones, sin embargo, podría sostenerse que los derechos no deberían ser asumidos como autodefinidos o transparentes en relación con su significado e implicaciones (en este sentido, los derechos no son ni deben ser pensados como independientes de la democracia, ver Waldron, 1999). Ávila Santamaría también sostiene que "el presidencialismo solo es legítimo si es que se convierte en un medio para lograr la promoción y protección de derechos" (*ibid.*: 300). Sin embargo, esta afirmación minimiza el problema en juego: la tensión entre derechos y democracia es estructural, existe y siempre existirá, y tiende a verse agravada en sistemas de autoridad concentrada.

Por lo demás, la Constitución busca recrear el ideario constitucional bolivariano en el diseño de un "Poder Ciudadano" cercano a lo que Bolívar llamara (en una de sus creaciones más polémicas y resistidas) el "Poder Moral", destinado ante todo a "prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa" (art. 274).

Refiriéndose a las diversas novedades constitucionales introducidas en Venezuela, en materia de participación popular, el constitucionalista Antonio de Cabo alude a la presencia de un "corazón democrático radical, acaso rousseauniano" expresado en el predominio de las formas propias de la democracia participativa (De Cabo, 2007: 40; Pisarello, 2010: 194).

Ahora bien, la mayor apertura a la intervención ciudadana parece estar en seria contradicción con el aumento significativo de los poderes presidenciales. En efecto, la nueva Constitución de 1999 no solo extiende el mandato presidencial de cinco a seis años, sino que permite su reelección inmediata. Por lo demás, la Constitución levanta algunos de los controles parlamentarios que fijara la Constitución de 1961 sobre el presidente (por caso, en lo relativo a los nombramientos militares), poniendo en crisis el sistema de "presidencialismo mixto" que caracterizara a Venezuela durante parte importante del siglo XX. Asimismo, la nueva Constitución expandió los poderes legislativos del Ejecutivo, aumentando su margen de acción a través de decretos leyes. Mientras que, conforme a la Constitución de 1961, el presidente solo podía dictar decretos leyes en materia económica o financiera, la nueva Constitución también permite que el Congreso habilite la intervención del Ejecutivo en cualquier otro campo. La nueva Constitución, por lo demás, establece nuevas modalidades entre los vínculos entre Ejecutivo y Legislativo; por un lado, facilita las condiciones para la remoción parlamentaria de los ministros del Ejecutivo (una tradición legal del país, que se remontaba hasta 1864), pero por el otro autoriza al presidente a disolver la Asamblea Legislativa en algunos casos excepcionales. De modo más grave, la Constitución establece diferentes modalidades de estados de excepción (arts. 337-339), que van desde el "estado de alarma" frente a situaciones de catástrofe, al "estado de emergencia económica" o el "estado de conmoción interior", y que le permiten al Ejecutivo restringir las garantías constitucionales.

Como en el caso de Ecuador, la práctica constitucional que se desarrollara, desde entonces, resultó reveladora de los límites reales que presentaba el proceso reformista. Ello, no solo en el ámbito que aquí más nos interesa –el relacionado con los derechos de participación popular– sino también, como era de esperar, en el ámbito de la organización del poder. En este

caso, como en el de Ecuador, el hiperpresidencialismo reforzado tendió a trabajar en pos de un hiperpresidencialismo todavía más reforzado. Esto se hace evidente, por ejemplo, en la introducción de la Enmienda n° 1, de febrero del 2009, por la que se modificaron cinco artículos de la Constitución de 1999 (160, 162, 174, 192 y 230) con el objeto de hacer posible la reelección inmediata de cualquier cargo de elección popular de manera continua o indefinida. Dicha concentración de poder se reforzó, también, a través de un paulatino vaciamiento de los organismos de control, que fue traduciéndose en un creciente alineamiento de los mismos con las políticas presidenciales. La situación quedaría notablemente ilustrada en los insistentes llamados de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia a favor de la concentración de poderes, en los que directamente proponía dejar de lado la noción moderna de "frenos y contrapeso" y pasar a un nuevo sistema institucional organizado bajo la idea de la "unidad de poder".[11]

De todos modos, vayamos ahora sobre lo que más nos interesa, esto es, al impacto de la concentración del poder político en el socavamiento de los proclamados derechos participativos. De manera introductoria, podemos señalar que, cuando la oposición al presidente en ejercicio pretendió llevar adelante la revocación del mandato del mismo se encontró con extraordinarias dificultades, que sirvieron para poner en cuestión la oportunidad que la Constitución parecía ofrecerles. Primero, las autoridades electorales y judiciales comenzaron a trabar las posibilidades de llevar a cabo la convocatoria realizada. Ante un primer intento al respecto, el Tribunal Supremo de Justicia decidió denegarle su autorización, argumentando que, antes de comenzar la misma, debía renovarse la dirección de la Comisión Nacional Electoral (CNE), cuyos miembros ocupaban tales cargos de manera provisional. Luego, y con la CNE ya instalada, se invalidó una segunda campaña de recolección de firmas, alegando que la misma se había llevado a cabo antes de que el presidente completara la mitad de su mandato. Una tercera campaña, convocada en 2004, no fue aprobada inmediatamente, porque las autoridades electorales sostuvieron que parte de las firmas podían estar falsificadas. La acusación fue seguida por la escandalosa publicación de la llamada *Lista Tascón,* por la cual el diputado oficialista Luis Tascón decidió hacer pública, desde Internet, la nómina con todos los que habían firmado desde la primera campaña. El hecho, que pretendió ser un modo de transparentar el proceso de convocatoria,

11 Conforme se desprende de manifestaciones directas de la presidenta del Tribunal, en conversaciones con el autor. El mismo testimonio en Salazar (2010).

se convirtió en la práctica en una amenaza para aquellos que habían decidido aceptar la invitación a participar políticamente (Pérez Flores *et al.*, 2010; Miguel *et al.*, 2009). En todo caso, la historia anterior ilustra las dificultades reales que pueden encerrar las cláusulas participativas en el contexto de un reforzado hiperpresidencialismo.

En Pérez Flores *et al.* (2010: 89 y ss.), se da cuenta de otro ejemplo de interés, que ilustra el mismo fenómeno ya descrito pero a nivel municipal. El caso en cuestión se relaciona con el art. 70 de la Constitución, que incluye entre los medios de "participación y protagonismo del pueblo" a todos los imaginables. El artículo en cuestión dice:

> Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

En junio de 2009, siguiendo al art. 70, que da carácter vinculante a las asambleas locales, se llevó a cabo una votación en el municipio caraqueño del Chacao. Allí, 29 asambleas de vecinos se manifestaron a favor –con un 99%– de un proyecto destinado a construir un centro cívico y revitalizar el lugar en el que se encontraba el mercado municipal. Sin embargo, se trataba de un municipio controlado por la oposición, y la decisión del caso era contraria a las pretensiones del gobierno. El resultado fue la movilización de la Guardia Nacional, dependiente del Ejecutivo nacional, que pasó a ocupar el terreno en donde querían llevarse a cabo las obras. Otra vez, las iniciativas participativas respaldadas en la Constitución encontraban graves limitaciones en la organización política nacional, fuertemente verticalizada.

Por supuesto, los ejemplos mencionados son apenas una ilustración de las profundas y amplias tensiones que han aparecido en la Venezuela contemporánea, entre el deseo proclamado de expandir los derechos y el reforzamiento concreto de los poderes presidenciales. Estas tensiones se pueden ver también en otros numerosos casos, tales como la enfática afirmación de la Organización de Estados Americanos (OEA) acerca de su "profunda preocupación por el deterioro de la situación del derecho a la libertad de

expresión" en el país,[12] o las propuestas por parte de Venezuela (y Ecuador) para limitar las capacidades de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA,[13] o la más reciente y radical decisión venezolana de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[14]

La tercera y última serie de ejemplos que podríamos mencionar proviene del caso de México. En un sentido importante, el ejemplo de México es diferente de los anteriores, porque no deriva directamente de una Constitución en marcha, cuya maquinaria se ve trabada por mecanismos internos imperfectos (generalmente, problemas relacionados con la concentración de poder en manos del Ejecutivo). Por el contrario, los casos ejemplos que vamos a examinar (que sucedieron hacia mediados de la década de 1990) no surgen en momentos de especial preocupación por la nueva "agenda de derechos humanos" (como en los casos de Ecuador y Venezuela), sino durante períodos de hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional –PRI– (lo que puede explicar varias de las diferencias con los casos previos).[15] De todas maneras, el caso mexicano también nos servirá para ilustrar de qué manera la organización institucional dominante puede resistir las demandas de derechos por parte de grupos minoritarios fuertes aunque injustamente marginados.

En el caso de México estudiaremos una serie de acuerdos paraconstitucionales, como los conocidos Acuerdos de San Andrés, que se orientaron de modo principal a la introducción de reformas constitucionales de tipo inclusivo, y que luego no pudieron implementarse, en buena medida, en razón de las trabas que fuera imponiéndole el poder establecido. Los Acuerdos de San Andrés, en efecto, tenían como promesa central la inclusión de derechos políticos de los grupos indígenas. Dichos acuerdos, empero –y como en los otros dos ejemplos ya examinados– resultaron saboteados sistemáticamente por una matriz institucional bien preparada para resistir el ingreso de demandas democratizadoras. En definitiva, otra vez, los reclamos y promesas de participación e inclusión terminarían frustrándose a resultas de una organización del poder que continuaba distinguiéndose por su carácter vertical y concentrado.

Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar (Chiapas) fueron firmados en el año 1996 entre el gobierno de México y el Ejército Zapatista de Liberación

12 https://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=800&lID=1

13 https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/advierten-que-propuesta-de-ecuador-y-venezuela-busca-debilitar-relatoria-de-libertad-de-expresi

14 http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp

15 Le debo esta objeción a Pedro Salazar.

Nacional (EZLN), algunos años después del inesperado levantamiento zapatista de 1994. Los mismos siguieron a un proceso arduo de conflictos y negociaciones entre las partes –situaciones que combinaban escenarios armados y escenarios de diálogo– y se dirigieron primeramente a consensuar un proceso de reforma constitucional destinado a dar cabida a demandas históricas provenientes de los grupos indígenas. Los zapatistas recibieron entonces el asesoramiento de representantes diversos de la sociedad civil, y buscaron en todo momento abrir la discusión a sus comunidades. Aparecieron entonces demandas de un fuerte radicalismo, que iban desde reclamos referidos a la autonomía indígena –la más importante de las exigencias del zapatismo– hasta reclamos por "una profunda reforma del Estado", "una reorientación de la política económica" y "un reforzamiento del gasto social" (Díaz-Polanco, 1997: 189). Los representantes del zapatismo sostuvieron en esta fase que "sin una reforma profunda y consensuada del marco constitucional y político en su conjunto, la autonomía carece de sustento" (*ibid.*).

Uno de los productos principales de estas difíciles negociaciones, fue la conformación de la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA), compuesta por representantes de las dos Cámaras del Congreso Nacional, y representantes del Congreso local. La COCOPA, finalmente, presentó un proyecto de reforma constitucional destinada a garantizar los derechos políticos y sociales básicos de los pueblos indígenas y asegurar su lugar dentro de la estructura política nacional. Sin embargo, los conflictos suscitados por la iniciativa entre la comunidad indígena y el Estado fueron extraordinarios, y terminaron por frustrar el proceso de negociación.

Los problemas fueron de diverso tipo, y comenzaron de manera muy temprana. Ante todo, se advirtió desde el comienzo que el gobierno nacional tenía intenciones de desafiar las principales demandas indígenas, expresadas en los Acuerdos de San Andrés. No solamente la propuesta de la COCOPA apareció como una versión degradada en relación con los acuerdos originales (una versión que los zapatistas terminaron por aceptar, convencidos de que de lo contrario se caían todos los acuerdos), sino que cada paso que se dio desde entonces representó un retroceso mayor. Como sostuviera Díaz-Polanco, "en cada una de las fases" de la negociación "el gobierno" presionaba "hacia abajo, buscando precipitar en el vacío" los reclamos zapatistas (*ibid.*: 228). (En este sentido, el proceso parecía reproducir una lógica que ya se había conocido en el México revolucionario de principios del siglo XX, en lo que llamamos el trayecto desde Ayala a Aguascalientes.)

Desde entonces, la ofensiva contra las exigencias zapatistas –sobre todo contra la demanda de autonomía– fueron en aumento, proviniendo, de modo notable, de las tres ramas de gobierno concertadamente. Y así como la rama legislativa comenzó a poner trabas al tratamiento de la reforma propuesta, cuestionando la legitimidad de quienes la proponían, la Suprema Corte de Justicia se ocupó de rechazar más de trescientas controversias constitucionales presentadas por municipios indígenas (los municipios cuestionaban el procedimiento de reforma constitucional, que contradecía las demandas indígenas más básicas). Contra tales controversias, la Corte sostuvo entonces que no tenía la facultad de juzgar la constitucionalidad de las reformas a la Constitución emanadas del Poder Legislativo.[16] En todo caso, el hecho es que los grupos zapatistas, luego de años de disposición y buena voluntad para un acuerdo con el Estado, decidieron abandonar los tratos con el mismo, convencidos de la imposibilidad e inutilidad de intentar transitar una vía de salida que una y otra vez había terminado en el fracaso.[17]

En definitiva, el caso de México parece ratificar lo que se advertía en los casos anteriores, esto es, una situación en la matriz institucional dominante tiene la capacidad de poner trabas decisivas a la puesta en marcha de los cambios constitucionales prometidos, orientados a la expansión de los derechos políticos y sociales de grupos desaventajados.

De la cuestión social a la cuestión indígena. El hecho del sometimiento y la necesidad de ir más allá de las políticas "integradoras"

En las páginas anteriores, prestamos atención a las tensiones existentes entre una organización del poder tradicionalmente muy centralizada y las invocaciones políticamente expansivas y socialmente inclusivas realizadas por distintos gobiernos contemporáneos. En lo que sigue, nos concentra-

16 Véase, por ejemplo, http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=414&cat=6 .

17 Como sostuviera una investigadora en la cuestión del derecho indígena, Silvina Ramírez, "el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés ha marcado la relación contemporánea entre el Estado mexicano y los Pueblos indígenas, generando mayores resistencias y una profunda desconfianza frente a cualquier medida del gobierno" (S. Ramírez, 2013). Véase también Sámano, Durand Alcántara y Gómez González (2000).

remos en una de las áreas más importantes para el nuevo constitucionalismo –la referida a los derechos de los pueblos indígenas– en donde podremos volver a examinar el impacto efectivo de las tensiones mencionadas.

Al respecto, lo primero que cabría destacar es la centralidad que tuvo la "cuestión indígena" en el constitucionalismo desde finales del siglo XX hasta el día de hoy. En efecto, todas las nuevas Constituciones tendieron a hacer mención explícita y entusiasta de los derechos de los pueblos indígenas. En efecto, se podría remarcar lo siguiente: si la primera oleada de reformas constitucionales importantes, del comienzo del siglo XX, se distinguió por su énfasis en la "cuestión social", esta segunda oleada, de finales de siglo (y con todas sus variantes), estuvo especialmente marcada por la "cuestión indígena". Fue entonces (a partir de mediados de la década de 1980) que las Constituciones se decidieron, por fin, a tematizar una cuestión que había sido postergada una y otra vez. Y así como con la inclusión de los derechos sociales el "constitucionalismo de fusión" o liberal-conservador del siglo XX hizo lugar a la "cuestión social", ahora, el "constitucionalismo de mezcla" de finales del siglo XX retomó la "cuestión indígena", abandonada en los experimentos legales anteriores. Se trataba de recuperar la temática constitucional más pospuesta: se trataba de que el constitucionalismo hiciera un intento por recuperar a los excluidos de entre los excluidos.

La decisión constitucional de prestar atención a la "cuestión indígena" presentaba interrogantes y dudas inusualmente complejas. Conviene resumir algunos de los temas que aparecieron entonces. En primer lugar, se encontraba la pregunta sobre la incorporación constitucional de aquella postergada cuestión: ¿qué hacer y cómo hacerlo? Es decir, ¿cómo llevar adelante un "injerto exitoso", especialmente a la luz de las difíciles experiencias de "injerto" que se habían dado en las décadas anteriores? Al respecto, conviene tomar en cuenta las tensiones que se suelen generar entre la expansión de los derechos de los grupos más postergados –especialmente de aquellos que tienen reclamos de autonomía, autoorganización y autocontrol tan intensos como los grupos indígenas– y el afán por el orden que es característico de los sistemas políticos verticalistas, de autoridad concentrada en América Latina.

En segundo lugar, aparece una pregunta básica, que ya nos planteáramos oportunamente, en torno al sentido mismo de querer "traducir" reclamos tan extremos, diversos, complejos como los aquí presentes (que incluyen temas tan variados como la lengua, la tierra, la cultura), en el lenguaje liberal de los derechos. Los problemas involucrados en esta respuesta de tipo legalista son numerosos: la idea de derechos no solo tiende a simplificar en extremo lo que es demasiado complejo (sugiriendo respuestas fundamen-

talmente jurídicas para la atención de problemas que fundamentalmente no lo son), sino que además promueve la judicialización de cuestiones que merecen una atención y un tipo de soluciones que son primordialmente extrajudiciales (más aún, teniendo en cuenta el tipo de sesgos que suelen marcar a la decisión judicial); a la vez, tiende a individualizar reclamos principalmente colectivos (volveremos sobre este punto), y amenaza con expropiar a las comunidades el poder de decisión sobre sus conflictos.

A la vez, cabe notar que los reclamos, los intereses y las necesidades de las comunidades indígenas, entran fácilmente en colisión con los propios de las comunidades "dominantes". El punto merece destacarse, sobre todo, dado que –conforme veremos– llegada la hora de la "cuestión indígena", el constitucionalismo comenzó a expandir las listas de derechos de los aborígenes, sin tomar mayor conciencia del tipo de dificultades que de ese modo abría, y el tipo de tensiones que así maximizaba.[18] Claro está que, tomar en serio los derechos de los pueblos indígenas no implicaba, simplemente, el "tolerar" que los indígenas se vistieran de modo "exótico", se expresaran en una lengua diferente, o tuvieran rituales pintorescos. Tomar en serio tales derechos requería, por un lado, hacerse cargo de erogaciones económicas sustantivas (ya sea para asegurar la enseñanza multilingüe, o garantizar la provisión de servicios de salud que se les habían negado). Ante todo, los derechos tienen un "costo" económico propio que debe ser asumido por el Estado (Holmes y Sunstein, 1999). Este costo significativo obligó a mirar más allá de la Constitución, y comenzar a pensar en lo que llamamos las condiciones materiales del constitucionalismo. Además, el "respeto a la religión y costumbres" de tales grupos podía implicar la concesión a aquellos de territorios vastos, o la no utilización de territorios que el poder político prevaleciente podía querer dedicar para la explotación económica (una fuente de conflictos muy habitual en la historia contemporánea de América Latina, sobre todo en relación con la utilización de recursos mineros o el uso expansivo de tierras). Asimismo, la tolerancia a los "modos alternativos de resolución de conflictos" podía exigir la aceptación de diversas formas de violencia (azotes, como en Guatemala, castigos crueles, como en Bolivia, "rondas campesinas", como en Perú; ver Sieder, 2004; Yrigoyen Fajardo, 2000), a las que la "justicia oficial" suele resistirse. ¿Cómo resolver, entonces, las tensiones que emergen entre los derechos e intereses de los indígenas y los derechos e intereses del resto de la población?

18 Obviamente, el punto no pretende sugerir la no recepción constitucional de estos derechos, sino que pretende destacar el aparente descuido con que los nuevos derechos fueron incorporados en las viejas Constituciones.

Junto con las cuestiones anteriores, aparece otra relacionada con las violaciones (masivas y graves) de derechos indígenas por parte del Estado, realizadas en el pasado; violaciones que, por lo demás, suelen extender su influencia sobre el presente. Esta cuestión resulta particularmente relevante en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas, y puede ser reformulada con la siguiente pregunta: ¿cómo corresponde reaccionar frente a la comprobación de que las fuerzas políticas dominantes en la región, de modo tan habitual y prolongado en el tiempo, utilizaron el poder coercitivo a su cargo para explotar o asegurar el sometimiento de las poblaciones indígenas? ¿Cómo reaccionar frente al *hecho de sometimiento,* esto es, el hecho de que el Estado haya utilizado su fuerza, sistemáticamente y durante largos años, para explotar o tomar ventajas indebidas de las comunidades indígenas?[19] Estas situaciones de violaciones masivas de derechos ponen sobre la mesa de discusión constitucional la necesidad de pensar en *derechos especiales para determinados grupos.* Sin embargo, ambas cuestiones –el carácter *especial* y el carácter *grupal* de tales derechos–, han sido siempre resistidas tanto por grupos liberales como conservadores (aunque hay excepciones significativas, tales como las que encontramos en los trabajos pioneros de Dworkin, 1985 o Fiss, 1976).

Por lo demás, la operación en juego –recuperar la "cuestión indígena" para el constitucionalismo– aparejaba algunos problemas adicionales, nada irrelevantes, como la ausencia de una tradición constitucional fuerte que pudiera soportarla.[20] Por supuesto, había una tradición de luchas y movi-

19 De la misma manera en que la llegada de la "cuestión social" forzó al constitucionalismo a pensar más cuidadosamente sobre la relación entre ley y cambio social, la llegada de la "cuestión indígena" obliga a enfrentar cuestiones serias, relacionadas con los fundamentos básicos del Estado-nación. Se volvió necesario pensar acerca de la posibilidad de convivencia entre personas y pueblos diferentes, que no compartían ni lenguaje, ni cultura, ni maneras comunes de resolución de los conflictos.

20 Según la investigadora Raquel Yrigoyen Fajardo, el constitucionalismo ha ofrecido históricamente tres tipos de respuestas a la "cuestión indígena", a saber: "a) asimilar o convertir a los indios en ciudadanos intitulados de derechos individuales mediante la disolución de los pueblos de indios –con tierras colectivas, autoridades propias y fuero indígena– para evitar levantamientos indígenas; b) reducir, civilizar y cristianizar a los indígenas todavía no colonizados, a quienes las Constituciones llamaron "salvajes", para expandir la frontera agrícola; y c) hacer la guerra ofensiva y defensiva contra las naciones indias –con las que las coronas habían firmado tratados y a las que las Constituciones llamaban "bárbaros" –para anexar sus territorios al Estado" (Yrigoyen Fajardo, 2011: 126).

lizaciones indígenas, pero no una que fuera interna a la vida del constitucionalismo. Existían solo antecedentes aislados dentro de la tradición radical (hablamos, por caso, del Reglamento Provisorio, promovido por José Artigas o, de manera mucho más reciente, el trabajo de autores como Mariátegui), pero que se complementaban con una actitud general de negligencia, desdén o mero "patronazgo" frente a la "cuestión indígena" (mencionamos, por caso, la forma en que el propio proceso independentista mexicano, protagonizado por grupos indígenas, terminó por dejar de lado dicha cuestión, al momento de redactar la Constitución de Apatzingán). El reduccionismo economicista que distinguiría al radicalismo político, sobre todo en el siglo XX, no ayudaría a motivar un cambio de enfoque dentro de esta postura: para el radicalismo del nuevo siglo, los problemas indígenas quedarían subsumidos (una vez más, pero por nuevas razones) en otras preocupaciones prioritarias.[21]

En todo caso, luego de esta introducción teórica y general, y antes de analizar críticamente la difícil práctica que siguió a la incorporación constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, conviene describir lo ocurrido en la materia en los últimos años a nivel constitucional.

Los derechos indígenas en las nuevas Constituciones

Hacia finales del siglo XX, la constitucionalización de derechos indígenas encontró su momento decisivo en Nicaragua, luego de un conflicto que enfrentara al gobierno sandinista con el grupo indígena de los Miskitos, en 1987.[22] La Constitución de Nicaragua comienza con un preámbulo en

21 Carlos Vilas, por ejemplo, se refiere al "déficit general del pensamiento marxista y revolucionario en este terreno [el de la cuestión étnica] a partir de la década de 1930, agudizado en América Latina a pesar de ser este un continente de población mayoritaria indígena" (Vilas, 1988: 51). Vilas recurre a tal razón, entre otras, para tratar de explicar las dificultades demostradas por el triunfante ejército sandinista, en la Nicaragua de los años ochenta, para lidiar con los grupos indígenas situados en una amplia franja sobre la costa atlántica del país. Para él, la revolución tendió a restar importancia a las formas de organización social propias de los grupos indígenas. Todo tipo de cuestiones relacionadas con esas comunidades, para los líderes de la revolución, "aparecían subsumidas en la problemática del atraso" (*ibid.*; y también Vilas, 1992).

22 Sin embargo, hubo un primer movimiento en este sentido en la Constitución de Guatemala de 1985, que hablaba del derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural.

donde se evoca la "lucha de nuestros antepasados indígenas" y ya en el art. 5 hace referencia a los pueblos indígenas, y a sus derechos especiales a "mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas". Incluso, la Constitución establece un "régimen de autonomía" (regulado en el capítulo II del documento) para "las comunidades de la Costa Atlántica". La Constitución de Guatemala había reservado la sección tercera de su texto para las comunidades indígenas, y en ella hablaba del respeto a las costumbres, tradiciones y lengua de las mismas (art. 66), de protecciones para las tierras y cooperativas agrícolas de las comunidades (arts. 67 y 68), y de cuidados especiales contra la discriminación (art. 69). La Constitución de Brasil de 1988 también había mostrado apertura hacia la cuestión indígena, incluyendo sobre todo una serie de protecciones especiales para los aborígenes, en el capítulo VIII del texto. Estos casos pioneros fueron seguidos por la aparición, en 1989, del conocido Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que cambiaría toda la discusión sobre el tema. En efecto, el Convenio 169 se convirtió desde entonces en el principal instrumento internacional destinado a dar protección a los derechos de los pueblos indígenas; incluía disposiciones destinadas a garantizar el respeto a la cultura, forma de vida e instituciones indígenas, y otras orientadas a asegurar el derecho de consulta efectivo a los pueblos indígenas cuando se tomen decisiones que los afecten.

Luego de la aprobación del Convenio 169, aparece una nueva oleada de Constituciones que dan ingreso a la cuestión indígena, de un modo más articulado y profundo. Tales documentos exhiben ahora completas listas de derechos indígenas, y adoptan una postura favorable al pluralismo jurídico. Pueden mencionarse aquí a Constituciones como las de Colombia 1991, Paraguay 1992, Argentina y Bolivia 1994, Ecuador 1996 (y 1998), Venezuela 1999 y México 2001. Estos documentos adoptan fórmulas que definen al Estado como multicultural o pluricultural (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador), y garantizan ya sea el derecho a la diversidad cultural (Colombia, Perú), ya sea la igualdad de culturas (Colombia, Venezuela), quebrando así el diseño monocultural heredado del siglo XIX (ver Yrigoyen Fajardo, 2011: 132).

Esta segunda oleada de Constituciones abiertas al tratamiento de la "cuestión indígena" fue seguida por otro hecho internacional de carácter fundacional: la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por las Naciones Unidas en 2007. La declaración detallaba los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, fijando están-

dares mínimos al respecto que los distintos Estados se comprometían a respetar. La declaración se concentraba, en particular, en cuestiones tales como la identidad cultural, la educación, el empleo y el idioma, a la vez que garantizaba el derecho a la diferencia y al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas. Este nuevo y fundamental documento resultaría seguido por las Constituciones más avanzadas en la materia, que fueron las primeras del siglo XXI: Ecuador 2008 y Bolivia 2009.[23]

Dado que las Constituciones de Bolivia y Ecuador representan los mejores esfuerzos de la región en favor de los derechos indígenas, exploraremos brevemente el contenido de estas nuevas Constituciones. Ante todo, y solo para mencionar algunos de los esfuerzos realizados por la Constitución boliviana, podríamos mencionar que el texto constitucional de 2009:

- Declara al país un Estado plurinacional, afirmando desde el propio comienzo del texto, los principios del pluralismo en todas las áreas (art. 1).
- Considera idiomas oficiales a los de las minorías étnicas, y ordena que cada gobierno departamental se comunique al menos en dos idiomas (art. 5).
- Define como principios morales básicos a muchos de los invocados por las minorías indígenas, relacionados con el "buen vivir" o *sumak kawsay* (art. 8).

23 Entre otras disposiciones constitucionales relevantes –disposiciones que encuentran un antecedente fundamental en el Convenio 169 de la OIT de 1989– pueden citarse algunas de las siguientes: i) Las Constituciones de Argentina (art. 75.17), Bolivia (arts. 30-36 y 394 III), Ecuador (art. 57.4), Nicaragua (art. 5), Panamá (art. 123), Paraguay (art. 64), Perú (arts. 88 y 89) y Venezuela (art. 119), así como la Constitución de Bolivia (arts. 30.6 y 394.III), reconocieron el derecho de los indígenas a la propiedad de la tierra en la que han habitado tradicionalmente. Las de Bolivia (arts. 30.17 y 171.1), Brasil (art. 231.2), México (art 2. A. VI), y Nicaragua (arts. 89 y 180), consagran el derecho de uso y disfrute de los recursos naturales, por parte de los indígenas. ii) Las de Argentina (art. 75.17), Bolivia (arts. 30.16 y 402), Colombia (art. 330) y Ecuador (art. 57.6), afirmaron el derecho de los mismos a participar en la explotación de determinados recursos naturales. iii) Finalmente, y, lo que es más interesante para lo que aquí nos interesa, varias Constituciones establecieron el derecho de consulta a los indígenas, en relación con la explotación de recursos naturales. En el caso de Bolivia, para los recursos naturales no renovables (art. 30.15), en Brasil, para los recursos hidráulicos o minerales (art. 231.3), en Ecuador, en relación con los recursos naturales no renovables (art. 57.7), y en Venezuela, para todos los recursos naturales existentes en los hábitats indígenas (art. 120) (Aguilar *et al.*, 2010).

- Incluye, dentro de la forma de gobierno, a la definida comunitariamente por las naciones y pueblos indígenas (art. 11).
- Considera dentro de los derechos básicos a los relacionados con la autodeterminación de los pueblos y la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural (Título II).
- Se compromete con una educación "descolonizadora" (art. 78).
- Organiza la jurisdicción indígena originaria campesina (art. 190).
- Reconoce, dentro de la organización territorial, a los territorios indígenas originarios campesinos (art. 272).
- Consagra, dentro de la organización económica del Estado, a las formas de organización comunitarias, determina la obligación del Estado de controlar los sectores estratégicos de la economía (art. 307), y afirma la propiedad popular de los recursos naturales (art. 348).

La Constitución ecuatoriana también muestra avances importantes en la materia. Dicha Constitución:

- Reconoce la identidad intercultural, plurinacional de Ecuador (art. 1).
- Reconoce a los pueblos indígenas el derecho a utilizar su propio lenguaje (art. 2).
- Reconoce el derecho al "buen vivir" o *sumak kawsay* (art. 14).
- Consagra una diversidad de "derechos colectivos", incluyendo el de "mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales", el de "participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras", o el de la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras (art. 51).
- Da cabida a la propiedad colectiva de la tierra (art. 60).
- Reconoce los derechos de "la naturaleza" (art. 71).[24]

24 La idea de que la "naturaleza" tiene derechos (que aparece en la Constitución ecuatoriana) y las referencias al derecho del *buen vivir* (tanto en la ecuatoriana como en la boliviana) provocaron amplios debates y numerosas críticas. Obviamente, hay varios problemas con la idea citada, así como algunos riesgos de perfeccionismo. Sin embargo, estas cláusulas deberían ser entendidas en su mejor versión, como intentos de fijar límites a la mercantilización ilimitada de la naturaleza (Acosta, 2009: 22), afirmar valores humanos que trasciendan los acercamientos al desarrollo económico de tipo costo-beneficio, y, finalmente, reivindicar tradiciones indígenas de larga data (Melo, 2009: 56). (Para este debate ver, en general, Acosta, 2008; Acosta, 2009; Acosta y Martínez, 2009; Andrade *et al.*, 2009; Gudynas, 2009; Melo, 2009; Grijalva, 2012.)

- El derecho de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de ejercer funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio (art. 171).[25]

Estas iniciativas ilustran algunas de los avances más importantes promovidos por el nuevo constitucionalismo latinoamericano en defensa de los derechos indígenas. El problema obvio, sin embargo, es que estas importantes iniciativas fueron también las más conflictivas, dada su capacidad para cuestionar la organización y distribución de poderes existente. En la sección siguiente, investigaremos algunas de estas tensiones con mayor detalle.

Poder político concentrado y derechos indígenas expandidos

Reconocimientos normativos como los señalados fueron, en ocasiones, resultado de la presión y movilización de los pueblos indígenas. En muchos otros casos, sin embargo, fue este mismo amparo normativo el que se constituyó como antecedente crucial para la aparición de demandas y movilizaciones indígenas, muy especialmente en relación con el uso de la tierra y la explotación de los recursos naturales (Giraudo, 2008; Lillo, 2003). Tales demandas estallaron en conflictos, que involucraron a las comunidades indígenas con los Estados en cuestión, y aun a empresas nacionales y transnacionales. Así, por caso, en la confrontación que se dio en Nicaragua, entre los Mayagnas y empresas coreanas, orientadas a la explotación maderera; los conflictos que surgieron entre los Huaorani, Secoya y Cofán, en Ecuador, contra empresas petroleras norteamericanas; las disputas que involucraron al pueblo Mapuche, en la Argentina y Chile, y empresas dedicadas a la explotación minera a cielo abierto; los enfrentamientos que provocaron diversas comunidades indígenas, en Perú, en áreas relacionadas con la explotación petrolífera, hídrica o gasífera; o los encendidos reclamos territoriales de la comunidad U'wa, en Colombia, contra empresas petrolíferas (Ariza, 2009; Rodríguez Garavito *et al.*, 2005; Ramírez, 2006; Svampa y Antonelli, 2009).

En dicho contexto, fue habitual que se generaran tensiones entre la generosidad de unas cláusulas constitucionales que invitaban a la participación,

25 Un acercamiento crítico a este tema –particularmente interesado en radicalizar los aspectos "multiculturales" de la Constitución– puede encontrarse en el trabajo de Julio Trujillo (2010).

consulta y decisión de los grupos indígenas y los mecanismos de decisión política ya existentes. De modo habitual, como sabemos, tales mecanismos diferían la autoridad a un Ejecutivo que podía estar interesado –como fue el caso, habitualmente– en una explotación más agresiva e inconsulta de los recursos naturales. Ello, en particular, dado el extraordinario nivel de prontas ganancias prometidos por esa explotación más o menos indiscriminada.

Los grupos indígenas pidieron que se tomaran en serio las cláusulas constitucionales que los gobiernos de turno trivializaban (asumiendo, por caso, que la "consulta" quedaba satisfecha con una mera comunicación a las poblaciones involucradas) o directamente ignoraban (cabe recordar que, en el caso de Ecuador, se va a producir una ruptura de la alianza entre grupos indigenistas/ecologistas y el gobierno, luego de que ambas posturas quedaran enfrentadas en torno al tema dentro de la Convención Constituyente de Montecristi: para los primeros, debía incorporarse en la Constitución una cláusula explícita, condicionando la explotación de recursos básicos, como la minería o el agua, al consentimiento de las comunidades indígenas, mientras que para el gobierno debía bastar con la consulta a tales grupos; ver Ramírez Gallegos, 2010: 95). En algunos casos más extremos, como el de la comunidad U'wa, las tensiones llegaron a la judicialización del conflicto, y dicha judicialización llegó a involucrar a las más altas instancias políticas y judiciales del país, incluyendo la Corte Constitucional. Cuando se los examina, los resultados de dicho proceso político-judicial resultan ambiguos, ya que ellos incluyeron decisiones judiciales dilatadas (en ocasiones favorables, en ocasiones no) a las demandas indígenas, junto con oleadas de movilización y desmovilización por parte de los U'wa, luego de la intervención judicial (Rodríguez Garavito y Arenas, 2005).

En todo caso, las enseñanzas que dejan estos procesos, a nivel más general, parecen claras, y se conectan con la intuición que venimos desarrollando en estas páginas. La idea es que un compromiso serio con la participación popular requiere de una directa y especial atención a la distribución de poderes vigente, consagrada en la parte orgánica de la Constitución. Resulta imprescindible entonces, por parte de quienes se encuentran genuinamente comprometidos con la promoción de cambios favorables a la participación y protagonismo político popular (en este caso, de grupos indígenas), prestar especial y privilegiada atención a lo que se hace y deja de hacer en relación con la parte orgánica de la Constitución.

Por lo demás, cuestiones como las señaladas vuelven a llamarnos la atención sobre los problemas propios de lo que denomináramos "Constituciones de mezcla", es decir, Constituciones que asumen compromisos morales, políticos y/o jurídicos contradictorios, radicalizando sus tensio-

nes internas. Y es que, como quedó señalado, "la adopción del multiculturalismo y los derechos indígenas en los años '90 se dio paralelamente a otras reformas constitucionales destinadas a facilitar la implementación de políticas neoliberales en el marco de la globalización. Ello incluyó la contracción del papel social del Estado y de los derechos sociales, la flexibilización de los mercados y la apertura de las trasnacionales, como ocurrió en Bolivia y Perú" (Yrigoyen Fajardo, 2011: 129). Como dice la investigadora, "la simultánea adopción de planteamientos neoliberales y derechos indígenas en las Constituciones, entre otros factores, tuvo como consecuencia práctica la neutralización de los nuevos derechos conquistados" (*ibid.*).

Algunos pueden celebrar las "Constituciones de mezcla" como expresión de un "compromiso sobre lo posible", y otros pueden ver una virtud en la ambigüedad constitucional, que sería compatible con un "despertar" futuro de los derechos en juego. Sin embargo, como sabemos, este tipo de respuestas se enfrenta con problemas significativos. Ello así, primero, porque en sociedades profundamente marcadas por la desigualdad, es de esperar que la estructura de poder actúe, en principio, de manera consistente con la preservación del estado de cosas tradicional e injusto. Y segundo, y sobre todo, porque las citadas ambigüedades siempre permiten que se tomen medidas en contra de los grupos indígenas respaldadas por el texto de la Constitución, especialmente en contextos desiguales como las sociedades latinoamericanas. Por último, hay razones para resistir este tipo de negociaciones, tomando en cuenta que se trata de intereses fundamentales que requieren un respeto incondicional, y en ningún caso un mero regateo.

En todo caso –y esto también conviene enfatizarlo–, tal vez de modo inesperado, la inclusión a nivel constitucional de los derechos propios de los grupos indígenas ha mostrado tener un impacto trascendente, sobre todo para aquellos que se hallaban en condiciones de gran desventaja. Para grupos tradicionalmente ignorados o agredidos por el derecho, el hecho del reconocimiento –el hecho de ser reconocidos por el sistema legal dominante, de un momento a otro– ha tenido un significado importante: los indígenas se hacían visibles, finalmente, como grupo, y de alguna manera eran reconocidos en su dignidad. Este reconocimiento no solo sirvió para activar nuevas formas de lucha por lo que les era propio y de lo que habían sido desapropiados, sino también para ayudar a reconstituir o reforzar su identidad de grupo.[26] La cuestión, que amerita un análisis más cercano y

26 Véase, por ejemplo, http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2005_cap_15.pdf y también Groesman Wagmaister, 2005.

detenido, nos permite ganar una mirada más amplia, y también más optimista, sobre las capacidades del derecho para interactuar con la población y contribuir en la transformación de las prácticas sociales existentes.[27]

La sala de máquinas de la Constitución

Ejemplos como los revisados en las páginas anteriores nos hablan de lo importante y –a la vez– de lo limitada que ha sido la tarea de quienes trabajaron en los recientes procesos de reforma constitucional: ellos no han podido o no han querido llegar tan lejos como era quizás necesario para asegurarle a tales reformas la potencia transformadora que se pretendía que tuvieran. Por supuesto, esta afirmación no quita el hecho indudable de que es muy relevante lo ocurrido en la región, en las últimas décadas, en materia constitucional. Es claro que en muchos de los procesos constituyentes referidos se evidenció un esfuerzo especial por atender de modo prioritario las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad. Sin embargo, según dijéramos, reformas como las citadas nos hablan, sobre todo, de las restricciones propias de los proyectos emprendidos. Uno de los problemas más significativos sufridos por tales reformas apareció, justamente, por haber concentrado las energías del cambio en la sección de los derechos de las mismas, sin reconocer la influencia que tiende a ejercerse sobre ellos desde la sección constitucional dedicada a la organización del poder. Cabe resaltar que, al concentrar su esfuerzo en el área de los derechos, los reformistas sociales prácticamente dejaron de lado un

27 La ley boliviana registra al menos dos antecedentes relevantes de cambio constitucional. El primer antecedente importante es la reforma de agosto de 1994, que tuvo lugar durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada. Por medio de dicha reforma, Bolivia fue reconocida como un Estado "multiétnico y pluricultural", y los derechos de los grupos indígenas se vieron ampliados. Al mismo tiempo, la reforma autorizó una reelección presidencial, incluyó cambios en el sistema electoral y creó algunas instituciones nuevas tales como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo. El segundo antecedente data de 2004, durante la presidencia de Carlos Mesa. La reforma siguió a las "guerras" del "gas" y del "agua", que habían tenido lugar bajo el gobierno de Sánchez de Lozada. La reforma incorporó la posibilidad de llamar a una nueva Asamblea Constitucional, de acuerdo con las insistentes demandas del movimiento indígena. Otras reformas del año 2005 fueron diseñadas con el objetivo de definir la modalidad de la sucesión presidencial, luego de la renuncia del presidente Carlos Mesa.

necesario trabajo sobre el área de la organización del poder. Como dijera Raúl Prada, uno de los más notables participantes en la Asamblea Constituyente de Bolivia, la Constituyente no pudo confrontar los "grandes problemas respecto a los planteamientos populares" pero en cambio sí creó mecanismos para una transición a un país diferente, "particularmente en lo que respecta a los derechos, estableciendo enunciaciones constitucionales como base para después construir instrumentos legales e institucionales" (citado en Svampa *et al.*, 2010). De este modo, los constituyentes tendieron a dejar intocada la "sala de máquinas" de la Constitución, esto es, el área de la Constitución en la que se define cómo va a ser el proceso de toma de decisiones democrático. Las puertas de la "sala de máquinas" quedaron cerradas bajo candado, como si el tratamiento de los aspectos relacionados con la organización del poder solo pudiera quedar a cargo de los grupos más afines, o más directamente vinculados, con el poder dominante.

Es interesante contrastar esta llamativa omisión, propia de los grupos reformistas más recientes, con la clarividencia propia de los viejos intelectuales del liberalismo conservador, cuando se involucraban en un proceso de cambio constitucional. En efecto, los arquitectos del pacto liberal-conservador no dudaron acerca de lo que era necesario hacer para asegurar la vigencia de sus derechos más preciados: básicamente, el derecho de propiedad. Para ellos, resultaba claro que garantizar el derecho de propiedad implicaba, ante todo, introducir importantes modificaciones dentro de la "sala de máquinas" de la Constitución. Así, propusieron típicamente la restricción de libertades políticas con el fin de asegurar el disfrute de libertades económicas más amplias. Esta era, por ejemplo, la principal lección constitucional de Alberdi en su tiempo: era necesario, al menos temporalmente, atar las manos de la mayoría, limitar sus capacidades de actuar en política, para poder asegurar la protección de ciertos derechos económicos básicos.

Actuando de ese modo, los viejos líderes del constitucionalismo regional demostraron, ante todo, que tenían la lucidez política para advertir la *influencia cruzada* de las reformas, esto es, para reconocer la necesidad de introducir cambios en la organización del poder para alcanzar ciertos resultados en la otra sección de la Constitución. Además, ellos reconocieron particularmente bien el carácter prioritario que tenía la organización del poder, en el marco general de la estructura de la Constitución. Pero sobre todo, parecieron entender muy bien la importancia de contar con un Ejecutivo fuerte para alcanzar los cambios que querían introducir.

El "error" cometido por quienes quisieron impulsar la reforma social, con la ayuda de la Constitución, pero sin ingresar efectivamente en la "sala

de máquinas" de la misma, se advierte de un modo extraordinario en un notable párrafo escrito por Arturo Sampay. Este, conviene recordarlo, fue el gran jurista (peronista) detrás de la Constitución argentina de 1949, un documento constitucional que, como sabemos, incorporó un fuerte compromiso social, manifestado en una larga e innovadora lista de derechos sociales. En un escrito de Sampay, muy posterior a aquella colaboración constitucional –hablamos de su libro *Constitución y pueblo*, publicado en 1973, y perteneciente a su etapa más radicalizada–, el jurista presenta una honesta autocrítica. En ella, Sampay reconoce que la Constitución de 1949 había estado marcada por una omisión fundamental, que terminaría por herirla de muerte. Esta falta consistía, justamente, en no haber querido abrir la puerta de la "sala de máquinas" de la Constitución, para adecuar la organización del poder al nuevo carácter social que se le quería imprimir al texto. En palabras de Sampay:

> La reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio y el ejercicio del poder político por los sectores populares, debido, primero, a la confianza que los sectores populares triunfantes tenían en la conducción carismática de Perón, y segundo, al celoso cuidado que el propio Perón ponía para que no se formara paralelamente al gobierno legal un coadyuvante poder real de esos sectores populares, por lo que el nuevo régimen iba a mantenerse hasta que la oligarquía cautivara a los oficiales de las fuerzas armadas. Tal era, entonces, el talón de Aquiles de la mentada reforma y la cual, precisamente como Aquiles, fue muerta por el enemigo en la flor de la juventud a causa de tener vulnerable nada menos que su soporte (Sampay, 1973b: 122).

En otras palabras, con inusual virtud de espíritu, Sampay reconocía el error fatal en el que habían incurrido, al descuidar lo que sin dudas era el "talón de Aquiles" de la reforma constitucional que impulsaban, inspirados por una vocación de cambio social. En todo caso, una importante lección que los reformistas sociales de la actualidad deberían aprender de Sampay es la siguiente: para introducir cambios sociales en la Constitución, es necesario tomar como prioritario el trabajo sobre el área que hoy justamente descuidan, la de la organización del poder.[28]

28 Ello no quita que, al mismo tiempo, deba bregarse por otra manera de interpretar la Constitución, que reconozca la mutua dependencia entre estas distintas esferas del texto constitucional. Así se pensó la cuestión, por caso, en Colombia, en la decisión T-406, de 1992, que tuvo como magistrado ponente Ciro Angarita.

Rupturas modestas pero significativas. La Sala IV en Costa Rica 1989, la Corte Constitucional en Colombia 1991, y las modificaciones en el procedimiento de acceso a los tribunales

¿Qué reformas motorizar, entonces, en relación con la "sala de máquinas" de la Constitución? La historia regional reciente sugiere algunas respuestas, que nos hablan de los conflictos que genera la pretensión de tener una sociedad cada vez más democratizada, y la vocación de los gobiernos de turno por mantener un ordenamiento institucional verticalizado y cerrado sobre sí mismo.

El hecho de que los poderes afectados en potencia por las reformas sean justamente aquellos que tienden a colocarse en el medio del camino hacia la concreción de las mismas, hace que el trabajo necesario para realizarlas sea especialmente difícil: una tarea que requiere la unión de esfuerzos extraordinarios para poder ser completada.

Por más que dicho camino sea tan difícil de transitar como urgente, es bueno recordar que la historia real del constitucionalismo latinoamericano muestra que no toda la vida jurídica regional se ha jugado en reformas maximalistas, de todo o nada. Por el contrario, y contra lo que podía pensarse, la historia reciente muestra el relativo "éxito" de reformas aparentemente muy limitadas en cuanto sus alcances, e inocuas, en cuanto a su contenido.[29] Nos detendremos brevemente, y en lo que sigue, en el impacto alcanzado por ciertas reformas procedimentales, referidas a las condiciones de acceso a la Justicia por parte de los sectores con menos recursos. Estos ejemplos nos servirán para ilustrar, simplemente, que la entrada a la "sala de máquinas" del constitucionalismo puede asumir distintas formas y objetivos. Los casos que tomaremos en cuenta son básicamente dos: los que han tenido lugar en Costa Rica y Colombia, hacia finales del siglo XX.[30]

Seguramente, tanto por razón de su alcance como por razón de su contenido, las reformas que estudiaremos no serían las que debería priorizar

29 Muy posiblemente, el mismo carácter no amenazante de estos cambios sea lo que explica la concreción de estas reformas, pero ahora no necesitamos detenernos sobre este interrogante o resolverlo. Por lo demás, dicho sigilo inicial de las reformas promovidas no explicaría la persistencia en el tiempo que aquellos cambios han mostrado.

30 Otro caso interesante, a considerar, sería el de las reformas electorales producidas en México, 2007-2008. Véase al respecto, por ejemplo, Córdova y Salazar (2008) y Woldenberg *et al.* (2011).

un programa igualitario de modificaciones institucionales. De todos modos, tales reformas –que no resultan incompatibles con dicho programa, sobre todo en contextos como los examinados, muy marcados por estructuras judiciales conservadoras del *statu quo*– pueden servir para ilustrar una forma tan sigilosa como modesta (aunque nada irrelevante) de ingreso a la "sala de máquinas" del constitucionalismo.

Sobre ambos casos merece hacerse un comentario previo. En el caso de Colombia, la reforma constitucional se hizo en un contexto de crisis política radical (y, conforme veremos, sin total claridad respecto de algunas de las implicaciones posibles de la reforma que se encaraba). Colombia, recordemos, no solo trataba de salir del período extenso y trágico de *La violencia,* sino que además acababa de sufrir la masacre de miembros de la guerrilla M-19 que habían ingresado al edificio de la Corte (masacre perpetrada por el propio ejército), y se veía acosada por las fuerzas del narcotráfico (Lemaitre, 2009). En el caso de Costa Rica, la reforma en cuestión –la introducción de la afamada Sala IV– fue impulsada por legisladores que no parecían entender las profundas consecuencias potenciales del cambio que se estaba implementando. Según el politólogo Bruce Wilson, tal vez el mejor conocedor de la política de la Corte Constitucional de Costa Rica, los principales actores involucrados en el debate sobre la reforma en el máximo tribunal no anticipaban en absoluto lo que luego ocurriría con la nueva Sala creada. Conforme a las entrevistas obtenidas por el autor, la "mayoría de los diputados no terminaba de comprender la significación potencial de la nueva corte que estaban creando" (Wilson, 2010: 67).[31] (¿Sugieren acaso, hechos como estos, que las únicas reformas significativas –promovidas desde el interior del sistema político existente– son aquellas que se hacen sin consciencia real de sus consecuencias?)

En verdad, nadie, en Costa Rica, parecía anticipar los efectos que podía generar la reforma sobre la Corte. Más aún cuando, a lo largo de los últimos cincuenta años, el máximo tribunal había recibido solo unos pocos casos (155) de contenido constitucional. Por lo demás, el récord de la Corte, hasta el momento, había estado siempre marcado por una fuerte deferencia hacia el poder político (Wilson, 2005). De allí que, cuando se decidió anexar al máximo tribunal una sala especial para lidiar con temas consti-

31 Wilson también señala el hecho de que la mayoría de los legisladores no "sufrirían" entonces el impacto de la implementación de la reforma: según las estadísticas, el promedio de rotación de los legisladores, en cada elección, desde 1950 y hasta bien entrada la década de 1990, era del 80%, y este porcentaje se había incrementado al 88% para el Congreso de 2006-2010 (*ibid.*: 184).

tucionales –la Sala Constitucional o Sala IV– nadie pusiera mayor atención sobre el asunto. En todo caso, solo los propios miembros integrantes del tribunal, en ese momento, mostraron alguna resistencia frente a la creación de la nueva Sala.

Sin embargo, las reformas en cuestión incluyeron algunos otros detalles que resultarían finalmente decisivos para explicar lo que se vería luego, esto es, un comportamiento hiperactivo, socialmente consciente, y políticamente muy desafiante, por parte de la nueva Sala. Entre las reformas del caso, destaca la extraordinaria ampliación dispuesta en la legitimidad para actuar ante la Corte, que vino acompañada de la ruptura con el estricto formalismo procesal que había caracterizado a la actuación del tribunal hasta el momento. Asimismo, debe agregarse el hecho de que cualquier persona quedó autorizada a abrir un caso ante la Sala IV, sin necesidad de recurrir a un abogado, sin necesidad de pagar ninguna tasa, sin necesidad de apegarse a argumentos y reglas preestablecidas. La presentación puede ser hecha a cualquier hora del día, en cualquier lengua, sin importar la edad del reclamante, y puede ser escrita en cualquier soporte (Wilson, 2010).

Los resultados de tales cambios fueron veloces y extraordinarios: en su primer año de funcionamiento, en 1990, el tribunal recibió 2.000 casos, que pasaron a ser 6.000 en 1996, 13.000 en 2002, y más de 17.000 en 2008: 200.000 casos en los primeros 19 años de funcionamiento, casi todos, en la actualidad, relacionados con la presentación de *amparos* (*ibid.*: 68). Por lo demás, corresponde destacar que dicha dinámica incremental fue favorecida por el propio funcionamiento de la Sala IV, que mostró estar capacitada para lidiar no solo con la mayoría de tales casos, sino para hacerlo en un breve tiempo.

La situación descripta guarda paralelos significativos con lo ocurrido en el más alto escalón del Poder Judicial, en Colombia, con la reforma constitucional de 1991, y al menos una diferencia significativa. La diferencia es que la Constitución colombiana fue el producto de un extendido y heterogéneo grupo de representantes (y que incluyó figuras de la derecha política junto con ex guerrilleros del grupo M-19, indígenas y minorías religiosas), que trabajaron en conjunto durante seis meses (García Villegas, 2001: 14). Se trataría, según muchos, de la primera Constitución producto de un consenso genuino, y no la mera creación del grupo vencedor de ocasión, tal como solía ser el caso, según la afamada expresión de Valencia Villa, de otra Constitución como "carta de batalla" (Lemaitre Ripoll, 2009: 124). Este hecho del pluralismo representativo va a explicar, también, por ejemplo, cómo la profusión de derechos sociales incorporados en la Cons-

titución, llega de la mano de declaraciones constitucionales de explícita defensa del libre mercado.[32]

En todo caso, el hecho es que en Colombia, como en Costa Rica, la creación de un nuevo organismo judicial –aquí, una Corte Constitucional que vendría a situarse junto a una ya existente Corte Suprema– tampoco pareció generar mayores preocupaciones ni resistencias (salvo, como en el caso anterior, por parte de los magistrados en ejercicio, que temían ver recortados sus poderes). Políticamente, la nueva Corte no era percibida como una amenaza, en el contexto de un país en donde los tribunales se caracterizaban por una extensísima tradición de independencia, a la vez que deferencia frente al poder político. Sin embargo, y como en el caso costarricense, el tribunal dio muestras inmediatas de fortaleza, activismo, vocación social y capacidad de desafío, que sorprendieron a sus propios creadores (Bonilla e Iturralde, 2005; Cepeda, 1997; Gaviria Díaz, 2002; Lemaitre Ripoll, 2009; Rodríguez Peñaranda, 2005; Uprimny *et al.*, 2006).

Y aunque, otra vez, no es sencillo determinar qué es lo que explica el notable desarrollo que tuvo la Corte desde el momento de su creación, ciertas reformas procesales aparentemente modestas parecen encerrar parte de la respuesta. En Colombia, como en Costa Rica, la reforma judicial incorporó drásticos cambios en términos procesales. En este caso, particularmente a través de la *acción de tutela,*[33] que le permite a cualquier persona acceder a la Justicia sin ninguna exigencia formal, sin la necesidad de incurrir en costos económicos, sin el requerimiento de contratar a un abogado, y sin siquiera tener que demostrar que uno tiene un interés concreto en el asunto por el que reclama. Es decir: una apertura máxima, difícilmente superable, en términos de acceso al tribunal.

Los resultados de la puesta en marcha del mecanismo fueron explosivos, en Colombia tanto como en Costa Rica. La nueva Corte tomó 236 decisiones, en su primer año de funcionamiento, 1992, y diez años después su promedio estaba bastante encima de las 1.100 (un incremento de casi un 500%). En materia de tutela, la Corte recibió unas 8.000 demandas de protección, en su primer año, y en 2001 la cifra había alcanzado las 133.273

32 El artículo 333, por ejemplo señala que "el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional".

33 Aunque la tutela representa la más conocida e influyente de las nuevas vías de reclamo creadas por la reforma, no es la única, ya que la misma fue acompañada por la *acción popular,* la *acción colectiva,* o la *acción de incumplimiento.*

(el número se había incrementado unas 16 veces). El número de decisiones anuales promedio, por parte de la Corte Constitucional, resultó 16 veces más alto, también, que el de las que eran propias de la Corte Suprema, antes de la llegada del nuevo tribunal.[34]

Finalmente, lo ocurrido en Costa Rica y Colombia –que luego, más modestamente, sería replicado en la Argentina o Brasil– no hacía más que reproducir un fenómeno que ya se había ido produciendo en los lugares más distantes e inesperados, como Hungría, India o Sudáfrica. Cambios relativamente menores en el derecho de *standing*, junto con una reducción drástica de las exigencias formales acostumbradas en un proceso judicial, tienden a generar cambios radicales en la relación entre los individuos y el sistema judicial. Tales cambios se traducen, inequívocamente, en un incremento significativo en las cifras de litigiosidad y, asimismo, y de manera notable, en el propio comportamiento de los tribunales. Acosados por una sobrecarga de demandas provenientes de los sectores menos aventajados –que acceden, gracias a cambios como los citados, a la oportunidad de una respuesta judicial– los tribunales tienden a mostrar una apertura mayor a cuestiones vinculadas con derechos sociales y económicos (Gloppen *et al.*, 2010). En el caso de la Corte colombiana, y contra la práctica de una mayoría de tribunales similares, el nuevo organismo judicial terminó por ocuparse, mayormente, de resolver casos relacionados con derechos sociales. De hecho, la gran mayoría de los casos resueltos por el tribunal entre 1992 y 2006 (55%), tuvieron que ver con derechos sociales (y el resto con derechos civiles y políticos); y, lo que es más importante, en el 66% de los casos, la magistratura se inclinó por conceder al demandante la protección de derechos solicitada (García Villegas y Saffón, 2005: 18).

En definitiva, en ambos casos, Costa Rica y Colombia, nos encontramos con reformas *sigilosas, localizadas y bien dirigidas*, que dan cuenta de la importancia, y de la posibilidad efectiva, de llevar a cabo modificaciones de peso en la "sala de máquinas" de la Constitución.

Ahora bien, lo anterior no debe entenderse, de ningún modo, como sugiriendo la idea de que los casos citados sean la única manera, ni la principal, de concretar el reformismo social a través de la Constitución en nuestro tiempo. Este tipo de reformas, como hemos visto, tienden a mostrar limitaciones cruciales, especialmente cuando la estructura básica del poder político se mantiene intacta, y la organización y composición del Poder Judicial sigue siendo idéntica a la que era, como suele ser el caso. Por un lado, esa

34 Las cifras son de Cepeda (2004).

doble limitación provoca restricciones efectivas a los derechos participativos de las personas y, por tanto, a su capacidad de impulsar, concretar y mantener cambios legales más radicales y agresivos. Por otro lado, es de esperar que el Poder Judicial tenga mayores dificultades para avanzar en áreas políticamente sensibles. Lo que es aún peor, en las condiciones actuales, los jueces tienden a sentirse más afines a causas vinculadas con las demandas de las clases altas y medias (Sajo, 2008; Maestad *et al.*, 2011), y la ciudadanía sigue contando con muy escasas posibilidades efectivas del control y reproche sobre los miembros del aparato judicial.

Protesta social en América Latina

La situación anteriormente presentada nos refiere a un sistema institucional que ha quedado muy limitado, incluso respecto de sus modestas ambiciones iniciales. A la vez, el sistema parece demasiado vinculado con una concepción democrática estrecha, que entra en conflicto con intuiciones y convicciones básicas y ampliamente compartidas (es decir, referidas a la igual dignidad de las personas, más allá de su género, color de piel o nivel de educación). Ello seguramente explica, al menos en parte, un creciente malestar en torno al sistema institucional (malestar general que, por supuesto, puede ser compatible también con entusiasmos ocasionales con determinados funcionarios u organismos públicos). La crisis referida dice algo acerca de la vitalidad social que caracteriza la escena pública latinoamericana, y que se expresa generalmente a través de intensas y extendidas movilizaciones y protestas sociales. La protesta social en general tendió a intensificarse luego de períodos de duros ajustes económicos (es decir, los años noventa), que culminaron en niveles inéditos de desempleo y la construcción de un Estado mínimo. Las protestas emergieron –quizás sorprendentemente, quizás no– luego de períodos de debilitamiento de las organizaciones sindicales (nota distintiva de fines del siglo XX), un aumento en los índices de desigualdad (lo que normalmente ha generado un incremento en la irritación social), y durante períodos de estabilidad democrática, que instaló la certeza de que los remedios a la crisis no podían buscarse por fuera del sistema democrático. Además, estos fueron tiempos de creciente pérdida de confianza en los partidos políticos, y una también creciente certeza de que los funcionarios y organismos públicos no estaban dispuestos o preparados para reconocer, escuchar o procesar los reclamos populares.

Las protestas en cuestión van desde las desatadas en 2001 en la Argentina, por parte de los desempleados ("piqueteros", que recurrieron al corte de rutas para llamar la atención sobre demandas que no eran reconocidas en la discusión política), al calor de una de sus más graves crisis económicas (una crisis que siguió directamente al proceso de privatizaciones y "achicamiento" del Estado entonces dispuesto), hasta las consistentes y poderosas protestas en pos del derecho a la tierra, que viene llevando adelante el movimiento de los Sem Terra (MST) en Brasil, o las "guerras" del "gas" y del "agua" en Bolivia, entre 2000 y 2005. También hay que mencionar las "invasiones" producidas en Perú, y las "tomas" llevadas adelante en Chile, sobre terrenos estatales o privados, las protestas de los jóvenes estudiantes –*pingüinos*– en Chile contra una educación desigual, la pelea de los Mapuches, en la Patagonia y el sur de Chile, en nombre del reconocimiento de derechos, así como, finalmente, las numerosas disputas ambientalistas –típicamente, contra la minería "a cielo abierto" – registradas a lo largo de toda la región, entre otras. Todas estas protestas, por lo demás, suelen contar con una participación y legitimidad sociales muy importantes, incluso los casos más extremos.[35]

Por supuesto, hechos como los resaltados –producidos en diferentes momentos, en distintos países– merecen un análisis por separado. Sin embargo, hay algunas reflexiones generales que pueden ser apropiadas para varios de ellos. Aquí podríamos mencionar, por su especial importancia para este trabajo, solo algunas de entre todas las posibles.

Derechos constitucionales. En primer lugar, protestas como las citadas nos refieren a graves violaciones de derechos, sobre todo derechos sociales, que se producen diariamente en toda América Latina. Tales reclamos aluden en la mayoría de los casos a derechos que se encuentran ya constitucionalizados, lo cual torna más graves las violaciones citadas. Al mismo tiempo, es importante resaltar el modo en que los diferentes gobiernos han estado involucrados en estas violaciones de derechos: primero, a través de sus acciones, que en muchos casos implicaron programas de ajuste que causaron altos niveles de desempleo; en segundo lugar, los gobiernos son también responsables por sus omisiones, lo que, por ejemplo, puede implicar dejar sin atención ni protección social algunas a los perjudicados por dichos programas. (Aún peor, en muchos casos, estos programas de

35 Un estudio reciente confirma el sorprendente y notable apoyo social que han ganado la mayoría de estas expresiones populares, entre las que se cuentan las tomas de tierras o los cortes de ruta (Lodola, 2011).

ajuste estructural incluyeron procesos de privatización que fueron llevados adelante con altos niveles de corrupción.)

La ley y el marco de la ilegalidad. Las recientes protestas nos hablan, a la vez, de individuos que se encuentran repetidamente confrontando a la ley vigente, a través de sus manifestaciones de reclamo. Alguno podría decir que este hecho delata la vocación crecientemente desafiante, antijurídica, de los protestantes. La intuición que aquí presentamos, en cambio, es otra, y no nos habla de ciudadanos cada vez más irrespetuosos frente al derecho, sino de un derecho cada vez más restrictivo frente a los ciudadanos. De algún modo, podría decirse que el derecho ha ido tornándose más severo; el derecho penal ha ido ganando espacio en la escena jurídica, y el lugar de la libertad ha comenzado a reducirse, para convertir en ilegales conductas que podrían ser vistas simplemente como razonables, o que incluso podrían ser consideradas como homenajes al derecho por parte de los miembros más postergados de la sociedad que a pesar de los sufrimientos y las duras condiciones en que viven, levantan la voz para denunciar la injusticia. Finalmente, podría decirse, la ilegalidad comenzó a ganar terreno simplemente porque se estableció un cerco legal demasiado estrecho, y no porque la ciudadanía esté más ansiosa por desafiar la legalidad. En la actualidad, incluso los más inocentes gestos de desafío resultan traducidos como graves, directas, violaciones al derecho penal; una situación semejante nos exige repensar y poner bajo cuestión la totalidad del derecho tal como lo conocemos.

La ausencia de "voz". Conflictos como los señalados resaltan otros hechos jurídicos notables, como por caso la ausencia de "voz" por parte de amplios sectores de la sociedad. Por ello mismo, muchas de las protestas citadas –típicamente, los cortes de ruta, el incendio de neumáticos, la producción de escándalos en las plazas públicas– aluden a la desesperada necesidad de algunos grupos por colocar en la escena pública sus cuestionamientos, demandas, conflictos, que de otro modo resultarían simplemente ignorados. Así, la demanda por una "voz" –una voz que pueda expresar la existencia de violaciones gravísimas de derechos– pasa a ocupar un lugar central en el conflicto social regional.[36]

36 Este tipo de hechos nos fuerzan a pensar, a la vez, en temas jurídicos más generales, igualmente relevantes. Entre ellos: ¿cómo concebir la libertad de expresión, frente a la circunstancia de que amplios sectores de la sociedad carezcan de "voz" política para comunicar sus exigencias, y dialogar con sus representantes? ¿Puede seguir considerándose que solo se producen violaciones de derechos expresivos a través

Derecho penal y desigualdad. El último punto que podría mencionarse se relaciona con el lugar del derecho penal en situaciones de conflicto social. La pregunta que convendría dejar asentada, en este respecto, es la siguiente: ¿cómo debe el Estado utilizar el aparato coercitivo en situaciones de injusta desigualdad? Lo primero que podría defenderse, en este sentido, es que los problemas de legitimidad y justificación que afectan al uso de la coerción estatal en general son, y siempre han sido, centrales en la filosofía política (Rawls, 1971). El problema se torna más serio cuando se trata del uso de la coerción penal, dado que es la forma más extrema de la violencia estatal autorizada. Y, por lo demás, esta dificultad se ve agravada cuando lo que está en juego es el ejercicio de esa coerción penal, en situaciones de injusta desigualdad. Ocurre que, en tales casos, se potencia enormemente un riesgo que siempre amenaza al derecho, esto es, el riesgo de que dicha coerción extrema resulte utilizada para preservar las estructuras de desigualdad. Para ser más precisos, en estas circunstancias quienes ocupan lugares de privilegio pueden sentirse tentados de utilizar el aparato estatal –que se haya bajo su control– para preservar las estructuras que los benefician. El riesgo es mucho mayor, en tales contextos, dada la falta de "voz" que suele afectar a los sectores peor situados en dichas circunstancias: a fin de cuentas, sostendremos, la diversidad de voces es un componente fundamental para un derecho imparcial y legítimo (Duff, 1998, 2001, 2004; Duff y Garland, 1994; Gargarella, 2011a; Murphy, 1973; Von Hirsch, 1976).

Apéndice. Bolivia: cuestión indígena y condiciones materiales de la Constitución

Dentro de las Constituciones que abordaron más directamente el problema indígena, la Constitución de Bolivia de 2009 destaca por algunas noveda-

---

de acciones, como las acciones de censura? ¿Y cómo evaluar el contenido expresivo de actos no discursivos (por ejemplo, el corte de calles, el acto de arrojar piedras contra un funcionario público, el acoso de funcionarios en sus domicilios particulares)? ¿Deben considerarse actos semejantes como actos total o parcialmente protegidos, por su aspecto ilocucionario? ¿Y qué ámbitos deben ser reconocidos como "foros públicos" especialmente protegidos? ¿Solo las calles y plazas principales, como sostiene la doctrina tradicional, o también los otros ámbitos (muchas veces, en parte públicos, en parte privados; las "plazas" de la época moderna), en donde las personas suelen circular o reunirse en la actualidad (por ejemplo, un *shoping center*, un estadio de fútbol, un aeropuerto)?

des de interés. Ella ofrece al menos dos rasgos por demás salientes. En primer lugar, la Constitución es el resultado de la identificación de un problema social fundamental: el de la situación de marginación y sometimiento de los pueblos indígenas. En segundo lugar, ella se ha animado a abordar, de un modo muy fuerte y como pocas Constituciones en la región, la cuestión relativa a las bases materiales de la Constitución.

Sobre lo primero, cabría resaltar que la Constitución de Bolivia difiere de muchas de las Constituciones redactadas en la región, que parecen más claramente motivadas por propósitos cortoplacistas. Contra dicha extendida tendencia, la Constitución de Bolivia nace muy marcada por una pregunta crucial, a saber: ¿qué es lo que puede hacer la Constitución, para ayudarnos a resolver algunos de los grandes dramas que enfrentamos? Y, lo que es más importante, identifica de modo apropiado un gravísimo problema –tal vez, el gran problema– que ha afectado a la comunidad, durante siglos.

Por supuesto, decir lo anterior no implica decir demasiado: identificar un gran problema no dice mucho acerca de la destreza que puedan tener, o no, los constituyentes, para encontrar los mejores medios para enfrentarlo, y los ciudadanos y funcionarios, luego, para resolverlo. Y no hay dudas de que la Constitución de 2009 adolece de cantidad de falencias: es voluntarista, demasiado extensa, innecesariamente detallista, contradictoria, exageradamente aspiracional, a la vez que se funda en visiones teóricas opuestas, contradictorias, en ocasiones simplemente implausibles. A pesar de todo ello, la Constitución es creativa e innovadora como pocas, y explora áreas y soluciones de un modo en que no lo hace prácticamente ninguna de las Constituciones que le son contemporáneas.

Anteriormente, destacamos ya algunas de las innovaciones incorporadas por la Constitución, en su intento por vincular a la misma con la resolución del problema de la marginación indígena. En lo que sigue, haremos referencia a algunos de los pasos dados por dicho ordenamiento, en su intento por hacerse cargo del problema de las bases materiales del constitucionalismo.

La cuestión de las bases materiales ocupó un lugar muy especial dentro del proceso constituyente boliviano. En su interés por lidiar con cuestiones socioeconómicas, el nuevo constitucionalismo de Bolivia se aproximó a lo que ocurriera en otros (pocos) países de la región, como Venezuela (cuya Constitución dedica un título entero de la Constitución –el Título VI– al "Sistema socioeconómico" y se pronuncia contra los monopolios, oligopolios y carteles, en el art. 113), o de Ecuador (que también se pronuncia por un sistema económico "social y solidario" y que da cabida –como en la Constitución de Venezuela– a formas diferentes de organización económica).

Para lidiar con la cuestión de las bases materiales, la nueva Constitución de Bolivia diseñó una batería de medidas. Mencionamos ya algunas de ellas, relacionadas con el uso de los recursos naturales, y el papel del Estado en el terreno económico, de manera que en lo que sigue concentraremos nuestra atención en cómo se acerca a la cuestión de la propiedad.

En principio, la Constitución reconoce dos formas de propiedad: la privada y la colectiva o comunitaria. La segunda aparece en el art. 394, que refiere al reconocimiento y protección otorgados a "la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias" y "las comunidades campesinas". Dicha propiedad es declarada "indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible" (*ibid.*). Más todavía, en el art. 395, la Constitución señala un criterio para la repartición de tierras fiscales: ellas deben ir a grupos indígenas, campesinos, comunidades originarias, afrobolivianos, y comunidades campesinas que no posean propiedad, o posean propiedad insuficiente. Aun más, en el art. 397, la Constitución declara la función social de la propiedad, lo que implica el empleo de la misma de forma tal de asegurar un "aprovechamiento sustentable" de la tierra, y su utilización para garantizar la subsistencia y bienestar de sus titulares.

Sin embargo, la novedad más llamativa incorporada por la Constitución tuvo que ver con el latifundio. En una de las medidas más polémicas que adoptara, la Constitución decidió prohibir el latifundio, una decisión que causó extraordinaria resistencia. Como modo de salir al cruce de tales obstáculos, los constituyentes propusieron dos salidas principales. Por un lado, considerar la medida irretroactiva, esto es decir, aplicable solo para las futuras propiedades que pretendan constituirse como latifundios. Por otro lado, determinar los límites legales máximos de la propiedad, a través de un referéndum ratificatorio o derogatorio de la propuesta.

El referéndum en cuestión se realizó el 25 de enero del año 2009, al mismo tiempo en que se sometía a la propia Constitución a un proceso de ratificación popular. En dicha ocasión, se le preguntó a la población si daba por aprobado el art. 398 de la Constitución, en donde se definía al latifundio a partir de cuatro posibilidades o formas posibles: i) la tenencia improductiva de la tierra, ii) la tierra que no cumple función social, iii) la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, esclavitud o semiesclavitud en las relaciones laborales y iv) la propiedad que sobrepasa la superficie máxima de 5000 hectáreas. El texto del art. 398 fue aprobado por el 78% de los votos.

Todo lo anterior nos habla de un proceso constituyente muy particular dentro de la región, tal vez el único que se animó a poner significativamente

en cuestión la matriz liberal-conservadora que sigue siendo dominante en América Latina. Sin embargo, es importante notar que esta Constitución, que aparece bastante desafiante en la letra, es en realidad el resultado de una negociación ardua y extremadamente conflictiva, que terminó forzando la moderación en sus contenidos. En este sentido, parece haber un paralelismo fuerte entre lo que representa esta Constitución en el siglo XXI, y lo que representara la Constitución mexicana de 1917, en el siglo XX.

En efecto, la Constitución aprobada en Oruro sufrió numerosas modificaciones (mencionamos ya la relacionada con el latifundio) antes de poder convertirse en la nueva Constitución de Bolivia. Ello, a partir de las enormes resistencias generadas por la aparición del texto, y la creación *ex nihilo* de instancias revisoras y comisiones con capacidad revisora (desde la Comisión de Redacción hasta un nuevo Congreso Constituyente *ad hoc,* posterior al cierre de los trabajos de la Asamblea), que terminaron por modificar 144 artículos de la Constitución aprobada. Según el examen del lúcido analista regional Boaventura de Sousa Santos, "todas las modificaciones son de carácter conservador. Las pérdidas se producen sobre todo para el movimiento popular, indígena, originario y campesino" (De Sousa Santos, 2010: 75). Las reformas incluyeron, de modo especial, las que Sousa Santos resume de este modo: "no se define el número de circunscripciones especiales indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional, reduciéndose luego a solamente siete en la Ley Electoral Transitoria; se impide la reforma agraria al determinar la no retroactividad de la ley sobre el tamaño máximo de la propiedad de la tierra; se restringe la justicia comunitaria indígena, confinándola a indígenas en sus territorios y entre sí; se altera la composición del Tribunal Constitucional Plurinacional, que pasa a exigir como requisito para todos sus miembros la formación jurídica académica eurocéntrica, y apenas algunos de ellos deben tener conocimiento de los derechos indígenas" (*ibid.*).

Sin desmerecer lo hecho y lo alcanzado en Bolivia, en materia constitucional, el reconocimiento de las "reformas impuestas a las reformas" nos permite advertir algunos de los límites del proceso reformista latinoamericano en curso, de manera más general. Estos límites nos hablan de la persistencia de una matriz institucional fuertemente hostil al cambio, de las tensiones inherentes a dicha estructura institucional, de la disociación y la cisura que persiste –aun en los procesos más de avanzada– entre ciudadanía movilizada y dirigencia con responsabilidades normativas (Levitsky y Murillo, 2012). Finalmente, todo ello nos remite a una de las ideas que recorre a este texto, esto es, a los límites que el pasado sigue imponiendo sobre el presente.

10
¿Qué hemos aprendido en dos siglos de constitucionalismo? Por un constitucionalismo igualitario

El doble reclamo de la igualdad: autogobierno colectivo, autonomía individual

Estudiando el derecho constitucional latinoamericano, a mediados del siglo XIX, Juan Bautista Alberdi distinguía "dos períodos esencialmente diferentes [...] uno que principia en 1810 y concluye con la guerra de su independencia contra España, y otro que data de esta época y acaba en nuestros días" (Alberdi, 1981: 21). Lo que él quería era pensar cuál debía ser "el espíritu del nuevo derecho constitucional en Sudamérica" (*ibid*.: 61), ya que el derecho constitucional vigente parecía ser "expresión de las necesidades americanas de otro tiempo" y, como tal, ajeno a "las necesidades actuales de América". "Necesidades que en otro tiempo eran accesorias" –agregaba– "hoy son las dominantes" (*ibid*.).

El ejercicio propuesto por Alberdi resultaba descriptivo de lo que habían hecho y hacían él y muchos de sus pares en la región. El propio Alberdi, como vimos, se había encargado –en las *Bases*– de dar cuenta minuciosamente de la labor del constitucionalismo de su tiempo. Sabemos, en todo caso, que esa tarea pretendidamente descriptiva resultaba, en verdad, plenamente creativa, y venía a sugerir abiertamente un programa de acción política futuro. La pregunta que podríamos hacernos, a la distancia, es qué podríamos decirle a Alberdi, si es que él nos invitara a identificar cuáles son, en la actualidad, las necesidades constitucionales de nuestro tiempo. ¿Cuál sería, hoy, el "drama" principal frente al cual la Constitución debería reaccionar?

En las páginas anteriores sugerimos al menos una respuesta posible: el gran drama que enfrenta la región, desde su independencia hasta hoy, y que sigue irresuelto, es el drama de la *desigualdad.* Hicimos, además, dos afirmaciones adicionales: en primer lugar, dijimos que una situación de

desigualdad injusta representa en sí misma un obvio desvalor; y, por otro lado, también mantuvimos que, desde el comienzo mismo de la vida independiente de la región, los americanos proclamaron un fuerte ideal de igualdad, que requiere de un examen más profundo. El ideal igualitario incluía dos expresiones principales:

i) Por un lado, existió un reclamo por el autogobierno colectivo, esto es, por el igual derecho de todos a decidir sobre los destinos de la vida colectiva.
ii) Por otro lado, existió un reclamo por formas diversas de la autonomía individual, asfixiada por el perfeccionismo moral que venía impuesto desde el centro del dominio colonial.

Por supuesto, no se afirma aquí que todos los revolucionarios pensaran en tales términos, ni mucho menos que los objetivos citados resultaban valiosos *porque* muchos revolucionarios, tiempo atrás, creyeran en ellos. Sí podríamos señalar, en todo caso, que los ideales del autogobierno colectivo y la autonomía individual ocuparon un lugar central en el discurso autojustificatorio del movimiento revolucionario americano, y que ello se explica y justifica a partir del valor independiente que se reconoce en los mismos.

Teniendo en cuenta lo dicho, podríamos señalar que los dos aspectos del ideal igualitario resultaron deshonrados después de la revolución. Así, y de modo muy resumido podríamos sostener que:

i) El conservadurismo tendió a ofender seriamente a ambos ideales; por un lado, a través del directo rechazo a la demanda por el autogobierno colectivo (cabe recordarlo, su propuesta se asentaba en el elitismo político), y, por el otro, con su desdén frente al reclamo por mayores niveles de autonomía individual (cabe recordarlo, su propuesta se asentaba también en el perfeccionismo moral).
ii) El radicalismo, mientras tanto, supo defender, con mejores o peores herramientas y estrategias, el ideal del autogobierno colectivo, cuyo reclamo constituyó el centro de su doctrina política. Sin embargo, ello ocurrió, habitualmente, al costo de dejar de lado la defensa del ideal de la autonomía individual, que era dejada a merced de las necesidades y apetencias de las mayorías.
iii) Por último, el liberalismo invirtió, a su modo, el trayecto político de los radicales. En este caso, entonces, lo que se buscó fue asegurar que el Estado protegiese la autonomía individual, pero ello se

hizo, por lo general, al costo de sacrificar el ideal del autogobierno colectivo (típicamente, a través de la aceptación y promoción de arreglos institucionales marcadamente contramayoritarios).

Lo dicho sugiere varias cuestiones de interés, pero la primera tiene que ver, seguramente, con la pregunta por una *ausencia*: la ausencia de una fuerza que defendiera ambos ideales, a la vez, de manera consistente. En efecto, el conservadurismo se oponía a ambos, mientras que las otras dos perspectivas –radicalismo y liberalismo– adherían a uno de los ideales, pero desafiaban o negaban al otro, de manera que lo que falta es una perspectiva que abogue vigorosamente por los dos ideales a la vez. ¿Qué es lo que explica que, dada la relevancia crucial de ambos ideales, no haya habido fuerzas políticas relevantes, trabajando para hacerlos realidad? En definitiva, *¿qué es lo que explica esa ausencia?* En este punto, dejamos estos interrogantes simplemente planteados, para concentrar nuestra atención en el legado institucional de nuestros antecesores, y sus implicaciones.

La forja de la alianza liberal-conservadora, y su legado

Hacia mediados del siglo XIX, liberales y conservadores comenzaron a trabajar en conjunto en un nuevo proyecto constitucional, que sintetizaría sus demandas. Por un lado, este pacto reflejó el descontento social creciente hacia el elitismo y los abusos que fueron propios al proyecto conservador. Por otro lado, el pacto fue también una manifestación de la incapacidad demostrada por el liberalismo para generar las bases de su propia estabilidad.[1] Notablemente, y de manera casi inequívoca, el liberalismo buscó apoyo y auxilio en el conservadurismo, con el objeto de salvar sus propias limitaciones. Dicha elección expresó el rechazo y el temor que le generaba

1 Pueden citarse las fugaces experiencias del gobierno rivadaviano, en la Argentina, antes de la instalación en el poder, por casi dos décadas, del general Juan Manuel de Rosas; los largos años del caudillo Páez, en Venezuela, contrastando con la fragilidad de los experimentos liberales venezolanos; los excepcionales interregnos de liberalismo, en Perú, en medio del predominio del militarismo y el autoritarismo; y la larga experiencia de gobiernos santanistas, en México, contrastando con la imposibilidad demostrada por el liberalismo para encarnarse en un proyecto político sólido.

al liberalismo la posibilidad de abrirse a una alternativa mayoritaria.[2] Al liberalismo pareció importarle menos, en cambio, el peso de la evidencia empírica y la historia que sugerían lo obvio: que su decisión de pactar con el conservadurismo siempre parecía exitosa al comienzo, y en el corto plazo, pero también siempre se revelaba como una decisión trágica en el mediano y largo plazo.

En todo caso, el pacto entre ambas fuerzas revelaba la amplitud e importancia de las "afinidades existentes" entre los dos proyectos dominantes. Muy en particular, liberales y conservadores coincidían en dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, los unía una común vocación por preservar ciertas bases de la organización económica intocadas, y, de modo muy especial, impedir "abusos" en torno al derecho de propiedad (típicamente, las políticas de expropiaciones). Por otro lado, ambos querían evitar el crecimiento de una alternativa política amenazante, que identificaban con el proyecto mayoritario de sus adversarios y su discurso radical-democrático.

El pacto liberal-conservador forjó, desde entonces, la matriz básica del constitucionalismo latinoamericano, que sintetizáramos en la fórmula alberdiana de *libertades políticas restringidas y libertades civiles (económicas) amplias.* Este modelo, ya sabemos, apareció como la expresión de una concepción de la democracia muy estrecha, que pensaba a la ciudadanía en términos de su *asentimiento indeliberado a la autoridad política*. La estructura institucional básica que se organizó, entonces, a partir de tales criterios resultó, por un lado, tremendamente exitosa. Ello así, al menos, considerando tanto la extraordinaria difusión alcanzada por dicho proyecto constitucional, como por la estabilidad lograda por el mismo: finalmente, y luego de 150 años de su nacimiento, la estructura constitucional de la región sigue mostrándose estrechamente vinculada con aquel proyecto fundacional.

Por otro lado, el modelo liberal-conservador mostró, desde un inicio, sus graves déficits en materia de diseño, y sus fuertes tensiones con los ideales igualitarios originarios. Sobre lo primero, baste señalar, por un lado, las fallas "descriptivas" del modelo: desde sus inicios, el diseño institucional

2 La apuesta mayoritarista parecía deparar costos inmediatos irreparables –un cuestionamiento a la propiedad, que las bases sociales del liberalismo consideraban innegociable– pero además ventajas, en todo caso, demasiado volátiles. En definitiva, el apoyo popular podía durar unos meses, tal vez algo más, pero podía desaparecer también, inmediatamente, con la llegada del primer cambio en los vientos de la historia.

se mostraba incapaz de dar cuenta de la complejidad social que había, con el consiguiente riesgo de dejar a parte de la sociedad fuera del entramado institucional existente (Nedelsky, 1994). Las instituciones se moldearon entonces asumiendo la imagen de una sociedad simple, dividida en pocos grupos, a los que se asume como internamente homogéneos, y con intereses estables en el tiempo (Gargarella, 1998b). El resultado es que, con el paso del tiempo, y como ocurriría con un antiguo traje, las viejas instituciones fueron quedando, cada vez más, demasiado "estrechas" para sociedades que crecieron de los modos más diversos. Hoy, por tanto, tales instituciones pueden ser vistas, más que como un modo de expresión de la diversidad social, como un "corset" que se impone sobre sociedades renovadas: un "corset" que contribuye a generar e intensificar tensiones sociales entre la ciudadanía y el poder público.[3]

Por otro lado, en relación con los ideales igualitarios originales, el diseño institucional resultó poco atractivo en más de un modo. Por una parte, explícitamente, la estructura creada sirvió como freno al ingreso en la vida pública activa de porciones importantes de la sociedad, y por otra, no aseguró las plenas garantías que había prometido en términos de autonomía individual. Por lo demás, alegando la defensa de las libertades económicas existentes, dicho sistema institucional vino a proveer de protecciones extraordinarias a las desigualdades económicas existentes (desigualdades que, paradójicamente, habían sido forjadas a partir de un intenso "activismo" estatal que era repudiado en el discurso del momento). De ese modo, se favoreció la consolidación de una distribución de los recursos en extremo inequitativa. La Constitución dio todas las garantías para la preservación económica de tales desigualdades, mientras que limitó en forma estricta las posibilidades de resistir políticamente a las mismas. En definitiva, la estructura constitucional original se puso al servicio de la consolidación de las graves desigualdades que ya en aquel momento distinguían a la región.

La falta de neutralidad de aquellas Constituciones no quedó reflejada solo en la toma de partido por la preservación de las desigualdades existentes al momento de su creación (Constituciones que aparecían compro-

3 Las fallas de diseño inicial también tuvieron que ver con presupuestos limitados o erróneos (por caso, en relación con las motivaciones humanas, a las que se asociaba con meras pulsiones apasionadas o impulsos egoístas), que terminaron expresándose en una lógica de funcionamiento también muy problemática (la lógica de contraponer "ambición con ambición", conforme al lenguaje de James Madison, que favorece la confrontación, la inacción o el acuerdo de cúpulas).

metidas con el principio de las *libertades políticas restringidas*). Dicha falta de neutralidad se expresó también en un tejido institucional que vino a ponerse al servicio de la construcción y preservación de una ciudadanía políticamente poco activa.[4]

El pacto constitucional ampliado

Desde comienzos del siglo XX, de todos modos, la exitosa alianza del "orden y progreso" entró en crisis: una crisis que en buena medida probaría ser definitiva, sin vuelta atrás. Mucho de lo que se hizo desde entonces, a nivel constitucional, fue un intento de recobrar aquel momento mítico, de crecimiento económico con estabilidad política y disciplina social. Ocurría, de todos modos, que las condiciones sociales habían cambiado dramáticamente en la región, y esa soñada vuelta atrás ya no sería posible. En tal contexto, la principal respuesta que ofreció el constitucionalismo para dar cuenta de los drásticos cambios sociales que se habían producido, fue la de "anexar" a la vieja matriz liberal-conservadora algunos de los reclamos relativos a la "cuestión social". De ese modo, el constitucionalismo intentaba demostrar su preocupación por la conflictiva situación social que caracterizaba a las nuevas sociedades. Las viejas Constituciones fueron reformadas, en un intento de reflejar las nuevas condiciones sociales que habían aparecido en la región. El objetivo era presentar, a través de estos documentos legales, una síntesis perfecta de las demandas de liberales, conservadores y radicales. Alguno podría sugerir, entonces, que la región había decidido pasar del pacto liberal-conservador a un nuevo pacto, el ecuménico acuerdo liberal-conservador-radical.

Sin embargo, contra dicha visión, señalamos en las páginas anteriores algunos problemas serios que afectaron y pusieron en cuestión a dicha empresa. Por un lado, la operación constitucional de "alianza completa" que comenzara a implementarse desde el siglo XX no honraba en defini-

4 Y es que, en definitiva, y según viéramos, el proyecto moral de una Constitución no queda reflejado, exclusivamente, en el mensaje que expresa o deja de expresar a través de sus artículos referidos a la religión o las "buenas costumbres" (los artículos más típicamente "morales" de una Constitución). Dicho proyecto moral se manifiesta, también, en el tipo de ciudadano que la Constitución alienta o desalienta a través de las reglas que ayuda a consagrar, las relaciones sociales que incentiva y el modo en que concibe los vínculos entre las personas (Nedelsky, 1994: 275).

tiva los ideales tradicionales, básicos, del radicalismo (que, conforme señaláramos, resultaban desvirtuados tanto en relación con su aproximación a la organización del poder, como en relación con su modo de responder a la "cuestión social"). Por otro lado, y en relación con el punto anterior, la "incorporación" del radicalismo se hacía de un modo muy problemático, en términos de diseño constitucional. Para decirlo brevemente, se reservaba para la vieja alianza liberal-conservadora el control de la "sala de máquinas" de la Constitución, mientras que se delegaba a los grupos más radicales el trabajo sobre la sección de los derechos. El resultado de esta distribución de tareas fue el crecimiento de Constituciones en fuerte tensión interna (en donde una parte de la Constitución se constituía en principal amenaza de la otra), y el mantenimiento de una estructura de poder todavía muy impermeable a las crecientes demandas sociales provenientes desde la sociedad civil –lo que aseguraba el surgimiento de más tensiones entre ciudadanía y Constitución–.

En todo caso, sería injusto negar la introducción de cambios importantes respecto del viejo modelo constitucional del siglo XIX. El nuevo siglo trajo consigo algunos acontecimientos extraordinarios, desde el sufragio universal hasta la entrada de la clase trabajadora en la arena pública. Estos cambios tuvieron ciertamente un profundo impacto en el viejo paradigma de "orden y progreso". Sin embargo, notablemente, estos cambios solo encontraron una traducción parcial en lo que respecta a la Constitución. Las nuevas Constituciones reconocieron estas novedades sobre todo a través de la incorporación de nuevos derechos socioeconómicos. En otras palabras, estos significativos cambios sociopolíticos no se tradujeron en una nueva organización del poder en la Constitución. En última instancia, y luego de intentos muy diversos (que incluyeron experiencias autoritarias, pactos de gobernabilidad, y rupturas más radicales), lo que quedó fue un "nuevo" modelo constitucional, caracterizado por robustas declaraciones de derechos y una organización del poder todavía altamente concentrada.

La segunda gran oleada de reformas constitucionales que surgió hacia finales del siglo XX no pareció cambiar significativamente este nuevo modelo constitucional. Es cierto que algunos fenómenos propios de las últimas décadas del siglo impactaron gravemente en la vida pública de la región, así como en la organización legal de la misma. Nos referimos tanto las dictaduras atroces que arrasaron –política y socialmente– a la región, como los programas de ajuste estructural que modificaron su estructura económica. Sin embargo, lo cierto es que, a pesar del intenso movimiento constitucional que se produjo en América Latina, a fines del siglo XX, las nuevas Constituciones que aparecieron no subvirtieron de modo relevante al

modelo constitucional vigente. Lo que hicieron estas nuevas Constituciones fue, en todo caso, un esfuerzo importante para incorporar demandas e integrar a grupos sociales, hasta entonces básicamente postergados por el constitucionalismo: desde los grupos indígenas a los grupos de consumidores, desde las demandas de género a las demandas multiculturales. No obstante, las nuevas Constituciones permanecieron, en un sentido importante, idénticas a lo que ya eran. Ellas siguieron afirmando su vocación democrática e inclusiva en la sección referida a los derechos, y su vocación jerárquica y verticalista en la sección referida a la organización del poder. En resumen, ya entrados en el siglo XXI puede afirmarse que, después de doscientos años de vida constitucional, el legado liberal-conservador del siglo XIX resultó modificado de un modo relevante, a la vez que resultó preservado, también, de un modo relevante.

¿Qué hemos aprendido en dos siglos de constitucionalismo?

La deficitaria situación institucional, arriba descripta, nos refiere a la importancia y necesidad de reformas constitucionales, destinadas a resolver algunas de las situaciones antes mencionadas. Por supuesto, decir esto no implica considerar que los problemas que enfrenta la región –problemas que mezclan cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales– puedan ser resueltos, simplemente, apelando a reformas constitucionales. Lo que se dice es más bien lo opuesto, es decir, que tales problemas no pueden ser enfrentados sin recurrir, también, a cambios de tipo legal.

Enfrentados a la posibilidad de una reforma legal, son varias las reflexiones que podemos hacer, a la luz de la historia que hemos examinado y las discusiones que hemos repasado en las páginas anteriores. Aquí podemos resumir brevemente algunas de esas consideraciones, que pueden tener alguna utilidad especial a la hora de encarar un cambio constitucional.

Consistencia externa e interna de la reforma. Siguiendo a Alberdi, los reformistas deberían prestar atención al contexto político y legal dentro del cual va a insertarse esa reforma. Es importante reconocer que dicho contexto puede favorecer o puede hacer más difícil el florecimiento de la reforma. Por lo tanto, la reforma debe ser consciente de dicho contexto y aprender a conversar o reaccionar frente a él. La historia constitucional de la región nos ofrece buenos ejemplos de Constituciones que –inapropiadamente, podríamos decir– proclamaron derechos humanos en contextos de graves

violaciones de derechos fundamentales, o incorporaron derechos sociales en momentos en que se aplicaban programas de ajuste estructural. Por supuesto, el constitucionalismo puede aceptar la invitación a incorporar reformas progresivas en contextos que no lo son, con la esperanza de que las cláusulas que hoy no vayan a aplicarse, puedan ganar fuerza en el futuro. Sin embargo, debe ser capaz de reconocer los riesgos involucrados en ese tipo de decisiones (generar pérdida de confianza social en el derecho, tensionar innecesariamente la Constitución), en lugar de actuar como si esos riesgos no existieran (volveremos sobre este punto más adelante).

En segundo lugar, la reforma debe llevarse a cabo reconociendo que ella no va a insertarse en el marco de un vacío legal, sino por el contrario en un contexto jurídico ya firme y asentado. Reconocer la existencia de ese contexto jurídico no implica, simplemente, tomar nota sobre la complejidad del mundo jurídico. Más bien, lo que se necesita es reconocer el impacto que el pasado puede ejercer sobre el presente, esto es, reconocer el modo en que el pasado legal puede facilitar o, tal vez más habitualmente, resistir la llegada de ciertas reformas. El constitucionalismo, sin embargo, suele actuar como si cualquier reforma fuera posible en cualquier contexto legal, como si para materializar una reforma jurídica fuera necesario solo escribirla.

En tercer lugar, los estudios hechos en las páginas anteriores exigen que, frente a la posibilidad de una reforma, prestemos especial atención a la dinámica interna de la Constitución. Ello implica, por un lado, estudiar los modos en que una reforma producida dentro de una de las áreas de la Constitución (por ejemplo, una expansión de los derechos sociales) impacta en el interior de esa misma sección constitucional (siguiendo nuestro ejemplo, el impacto que tendría en la organización de la propiedad). Estos son casos de lo que hemos llamado *impacto interno* de las reformas. Y ello implica, además, estudiar los modos en que las reformas introducidas en una sección de la Constitución (por ejemplo, en la sección de los derechos) impactan en la sección contraria (la relativa a la organización del poder), y viceversa (nos referimos de este modo al *impacto cruzado* de las reformas). Nuestra intuición es que muchas reformas se llevan adelante, en la actualidad, como si los cambios que se introdujeran en la Constitución no impactaran, directa y centralmente, sobre la propia estructura interna de la Constitución. Esto explicaría por qué tantas reformas han reforzado las cláusulas participativas de la Constitución al mismo tiempo que han preservado una organización jerárquica del poder (impacto cruzado). Lo dicho nos obliga a repensar el tipo de reformas que promovemos, y no solo a partir de una preocupación por cuestiones de consistencia formal.

Se trata, sobre todo, de repensar las reformas que llevamos a cabo, teniendo en cuenta que, por no hacerlo, podemos terminar socavando los mismos cambios legales que queremos materializar. Típicamente, ocurre que, como resultado del descuido con el que realizamos las reformas, permitamos que la "vieja estructura" termine por bloquear la introducción de los cambios que nos interesan. El fenómeno no parece ajeno a las actuales Constituciones latinoamericanas, que parecen caracterizarse por una relación de tensión, más que de continuidad, entre *la sección referida a los derechos y la sección que organiza la distribución del poder.* En efecto, a lo largo de nuestro estudio destacamos un problema particular que sería característico del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Nos referimos a un rasgo típico de este nuevo constitucionalismo, que ha optado por incorporar cláusulas socialmente más robustas y políticamente más amplias, a la vez que ha preservado una organización del poder centralizada y verticalista. Nos hemos acercado a este problema aludiendo al modo en que el nuevo constitucionalismo mantuvo cerrada la puerta de la "sala de máquinas" de la Constitución. Volveremos sobre este problema más abajo.

Reformas radicales, hiperracionalidad y racionalidad limitada. Cuando se toma en cuenta la gravedad de los problemas institucionales que se enfrentan, uno no puede dejar de pensar, en primer lugar, en la necesidad de una reforma vasta y profunda. Sin embargo, resulta claro, toda reforma muy ambiciosa enfrenta, de por sí, serias dificultades. Ante todo, se supone que este es el tipo de reformas que van a ser más resistidas, dada la cantidad de intereses establecidos que puede afectar: una reforma amplia generalmente presenta más puntos de resistencia. Más allá de esta cuestión, existen otros problemas relacionados con la incapacidad humana de prever todas las consecuencias (intencionadas y no intencionadas) que pueden afectar a, o desprenderse de, una reforma de dimensiones vastas. Jon Elster, por ejemplo, hace referencia a estos problemas a través del concepto de hiperracionalidad, así como a las dificultades humanas para el desarrollo de experimentos de ingeniería social demasiado ambiciosos (Elster, 1989).

Las objeciones citadas resultan sin dudas atendibles, aunque también reconocen varias dificultades. En primer lugar, así como es cierto que una reforma que ataca demasiadas cuestiones a la vez genera más puntos de resistencia, también lo es que –tal como la historia nos lo enseña– muchas reformas tienden a frustrarse, en la práctica, por las trabas provenientes de los aspectos no reformados de la Constitución. En segundo lugar, hablamos ya del fenómeno de las "cláusulas dormidas". Conforme al mismo, puede ocurrir que ciertas cláusulas de la Constitución queden inactivas por un

tiempo, y después experimentar un paulatino "renacimiento" o "despertar" como consecuencia de un cambio en las condiciones contextuales en las que opera la Constitución. En tercer lugar, hay una lección que se puede extraer de experiencias como la de Bolivia, esto es, casos que introducen reformas enormemente ambiciosas. Este caso sugiere que las reformas pueden incluir cantidad de cláusulas que van a quedar desplazadas o postergadas por mucho tiempo sin por ello minar el proyecto reformista: una reforma puede tener un impacto social profundo, incluso a pesar de su aplicación incompleta. Además, bien puede ocurrir que las partes activas de la reforma instalen la idea de que el proyecto de cambio es serio, y que la aparición de nuevos cambios se vea como necesaria. La reforma puede así contribuir a la formación endógena de preferencias que conducen al cambio social. Por el contrario, una reforma minimalista puede generar la idea de que el gobierno no está dispuesto a comprometerse y llevar a cabo cambios profundos, y puede desalentar el involucramiento público en procesos de transformación social.

Motivos y modos de la reforma, y sus resultados. Quienes promuevan una reforma constitucional deberían tener en cuenta, además, de qué modo los distintos motivos y modalidades de la reforma tienden a generar resultados diferentes. Por empezar, resulta claro que muchas Constituciones aparecen reaccionando y entrando en diálogo directo con algunos de los grandes dramas nacionales inmediatos, previos a su dictado.[5] Por ejemplo, tanto en los años cuarenta como en los años ochenta (en ambos casos, en el siglo XX), encontramos discusiones constitucionales que instaron a reaccionar legalmente contra la reciente historia de dictaduras atroces.[6] De modo similar, tanto luego de la crisis económica mundial de 1930, como luego de la crisis de los programas "neoliberales" de 1980, encontramos

5 Esta es una de las conclusiones alcanzadas por R. Barragán, luego de estudiar más de un siglo de reformas constitucionales en Bolivia (Barragán, 2006: 69). Para ella, básicamente todas las convenciones que fueron convocadas entre 1825 y 1971 (el período que comprende su investigación) aparecieron en momentos críticos de crisis política y división interna, y cita como ejemplos los Congresos de 1839 y de 1899, que implicaron o siguieron a momentos de confrontaciones internas y externas (*ibid.*: 69-70).

6 En el primer caso, tales discusiones se tradujeron en Constituciones que moderaron en algo los poderes presidenciales (ejemplos como los de Uruguay 1942, Guatemala 1945), pero en el segundo no, en parte a resultas de una crisis social que llevó a que un sector importante de la dirigencia política comenzara a buscar, otra vez, la salida de una autoridad fuerte.

Constituciones muy especialmente preocupadas por enfatizar una respuesta "social" para las crisis recientes. Es decir, la región registra una historia de Constituciones que, más que aparecer en "el vacío" o apuntando a "ideales abstractos" y desvinculados de la realidad, insistentemente entraron en diálogo directo con el pasado inmediato. Buena parte de sus contenidos parecen estar vinculados con ese tipo de motivaciones iniciales. Otras Constituciones, sin embargo, han estado vinculadas menos con los grandes problemas o "dramas" nacionales, que con objetivos de corto plazo, relacionados típicamente con la reelección presidencial, algo que también parece tener un impacto en la calidad o trascendencia de sus contenidos.

Las discusiones constitucionales aparecieron, también, en contextos muy diferentes. En contextos de relativa estabilidad política y crecimiento económico, como el de finales del siglo XIX, las reformas constitucionales no estuvieron a la orden del día. Por el contrario, en contextos de crisis, los debates y reformas constitucionales resultaron más habituales. En las situaciones de crisis más extremas –por caso, en contextos que incluyeron la violencia social armada– es donde parecen registrarse las discusiones constitucionales más radicales (como en México 1911 o México 1996). En contextos de crisis políticas muy profundas también encontramos iniciativas de reforma constitucional muy profundas (México 1917, Colombia 1991). Todo lo cual abre interrogantes relevantes acerca de un área de reflexión que parece ser rica y fructífera, y por lo tanto digna de atención.

Otra área de reflexión interesante es la que tiene que ver con las modalidades propias de las Asambleas Constituyentes. Para comenzar por una obviedad –que no siempre parece serlo– podría decirse que las Asambleas más excluyentes (típicamente, las de comienzos y mediados del siglo XIX) son las que dieron lugar a las Constituciones más excluyentes, mientras que las que fueron más incluyentes, en cambio (las que aparecieron desde finales del siglo XX), tendieron a ser las más incluyentes en sus ambiciones y resultados. Lo dicho nos ayuda a pensar, por lo demás, en un tipo de correlaciones interesantes y dignas de exploración, como la que se da entre determinadas "presencias" en la Constituyente y ciertos resultados constitucionales. Más precisamente, la historia constitucional de la región sugiere la existencia de una fuerte correlación entre las características personales de los participantes en la Convención y los resultados de la misma. Así, por caso, la presencia obrera en las Convenciones ha tendido a traducirse en Constituciones más sensibles frente a los problemas del mundo del trabajo, como la mayor presencia de voceros de las comunidades indígenas ha tendido a traducirse en Constituciones más sensibles frente a la cuestión indígena. Por supuesto, la teoría política ha reflexionado muchas

veces sobre las relaciones entre "presencia", representación y justicia, y es interesante advertir que los procesos constituyentes pueden resultar un campo especialmente atractivo para continuar con tales estudios.

Reformas localizadas. Contra la ambición de una "gran" reforma, omniabarcadora y profunda, hemos examinado la posibilidad de introducir reformas más estrechas, localizadas, aparentemente superficiales, que sin embargo muestran cierta capacidad transformativa. Hablamos, por mencionar algún ejemplo relevante, de reformas como las dirigidas a ampliar la legitimación para litigar, o de aquellas orientadas a facilitar el acceso a los tribunales en general. Según viéramos, este tipo de reformas ayudaron a cambiar radicalmente el acceso a la escena pública de los peor situados. Al mismo tiempo, estos cambios –que dieron acogida a numerosas demandas provenientes de grupos en desventaja– provocaron transformaciones adicionales en el modo de operar de los tribunales. Notablemente, estas reformas procedimentales, formales, en cierto sentido mínimas, resultaron bastante exitosas en las más variadas situaciones políticas (que por lo general incluyen desigualdades sociales profundas), y en los más diversos contextos (Colombia o Costa Rica en América Latina, pero también Sudáfrica, India y Hungría). Reformas como las señaladas, aun con sus claras limitaciones, constituyen un buen ejemplo acerca del modo en que se puede entrar en la "sala de máquinas" del constitucionalismo, y operar sobre las palancas que organizan y distribuyen el poder. Algo similar puede decirse acerca de otras reformas relacionadas con la sección de los derechos, como las referidas al reconocimiento de los derechos indígenas. Conforme viéramos, este tipo de reformas han mostrado tener un impacto interesante en términos de la identidad misma de grupos tradicionalmente desplazados por el derecho.

Por esta y otras razones debe quedar claro que estas referencias a las virtudes de ciertos cambios constitucionales "localizados" no representan en sí un llamado a la adopción de reformas minimalistas. Estos cambios "localizados" no son reformas que un movimiento de cambio igualitario debería priorizar. En todo caso, tiene sentido reconocer que tales reformas localizadas son compatibles con un proceso de reformas finas o aparentemente poco ambiciosas, como en Costa Rica, pero también son compatibles con reformas más amplias y abarcadoras, como en Colombia. Y su potencia depende en parte del tipo y calidad de las instituciones de las que se rodeen: un riesgo demasiado alto es que dichas reformas terminen resultando ahogadas por las estructuras circundantes, o canalizadas en túneles por completo aislados del resto de la sociedad.

Reformas en la "sala de máquinas". Sin embargo, la importancia, que aquí defendemos, de una reforma abarcadora y profunda no debe entenderse tampoco como una invitación al maximalismo, como si el maximalismo fuera atractivo de por sí. En efecto, contra dicha idea objetamos repetidamente una tendencia muy propia de América Latina, de lo que podríamos llamar reformas impropiamente amplias. Más específicamente, hemos objetado aquellas reformas que eran, en muchos casos, muy significativas en su objetivo y alcance, pero mucho menos significativas en su contenido. Este fue típicamente el caso de aquellas reformas que se detenían en la "sala de máquinas" del constitucionalismo, dejando intacta la vieja estructura de poder. Por ejemplo, hemos ya examinado este notable caso: *los dos acontecimientos sociales más importantes del siglo, a saber, la incorporación de la clase trabajadora a la política y el estallido de las políticas multiculturales tuvieron solo un impacto limitado en el constitucionalismo. Su vibrante presencia se vio reflejada en cambios en la carta de derechos, pero no en cambios relativos a la organización del poder*.

En este trabajo no nos proponemos abogar por reformas amplias o maximalistas en sí, sino apoyar reformas que resulten lo suficientemente amplias como para alcanzar lo inalcanzado: la sala de controles de la Constitución. Estas reformas (propiamente amplias) no son distintivas de la historia reciente de nuestra región.

Es notable que, en esta decisión de no modificar la "sala de máquinas" de la Constitución, los reformistas de tiempos recientes parecieron ignorar una larga historia de conocimientos institucionales ya acumulados. Por un lado, ellos dejaron de lado lo que los líderes del acuerdo liberal-conservador supieron reconocer, en su momento, sin mayores dudas. Esto es, que a los fines de concretar sus objetivos en materia de derechos (es decir, otorgarle protecciones especiales a la propiedad, en una sociedad aparentemente dispuesta para lo contrario), era urgente y necesario, al nivel constitucional, actuar no solo sobre la sección de los derechos de la Constitución sino también, y sobre todo, trabajar el área relacionada con la organización del poder. En otros términos, la dirigencia de la época reconoció muy prontamente la necesidad de estas *reformas cruzadas*: porque se preocupaban por los derechos, es que debían, ante todo, actuar sobre la organización del poder.

Al mismo tiempo, los reformistas de hoy no prestaron tampoco atención a lo que hicieron muchos reformistas radicales del siglo XIX. Estos líderes radicales también se ocuparon de señalar que, a los fines de democratizar la política, se requería prioritariamente actuar sobre la distribución de los recursos en general, y en particular sobre la distribución de los derechos

de propiedad. Es decir, los viejos radicales, como los viejos líderes del pacto liberal-conservador, supieron reconocer que, dado su interés en dar materialidad a los cambios políticos, era necesario afectar la distribución de los derechos de propiedad entonces vigente, punto sobre el que volveremos en el apartado siguiente.

Las bases materiales y el combustible de la Constitución. Insistimos también, en páginas anteriores, en el valor de llevar a cabo reformas que reconozcan la necesidad de actuar sobre las bases materiales y motivacionales que dan posibilidad y sustento al constitucionalismo. Básicamente, la cuestión es cómo sostener una reforma igualitaria en un contexto desigualitario, y más aún, en el marco de una sociedad que no se encuentra dispuesta a hacer propia esa Constitución. Aún peor, las Constituciones actuales no desafían sino, más bien, acomodan su estructura a dichas desigualdades, al mismo tiempo que presuponen la existencia de individuos autointeresados –o, incluso, el egoísmo parece ser el "combustible" de la Constitución–. El planteo, sin duda, nos enfrenta al eterno problema sobre la paradoja de las reformas y sus precondiciones: ¿puede encararse una reforma igualitaria sin haber logrado antes cambios personales y materiales igualitarios? ¿Cómo asegurar y, sobre todo, tornar estables aquellas reformas, sin sujetos y condiciones materiales capaces de –animadas a– sostenerlas? A la vez, volvemos a quedar enfrentados a la tensión entre reformas modestas y reformas demasiado ambiciosas. En otras palabras: ¿es razonable que una reforma constitucional intente comprometerse con tantas cuestiones, tan complicadas, tanto legales como no legales? ¿Debería una reforma intentar ir tan lejos, trascender el texto de la Constitución, para afectar sus condiciones materiales?

La región encuentra algunos antecedentes interesantes –aunque en buena medida frustrados– de reformas que procuraron ir más allá del texto de la Constitución. Así, por caso, los antecedentes que encontramos en México, durante el siglo XIX (a partir de los debates de 1857), luego en el siglo XX (típicamente, en las discusiones constitucionales de Ayala, promovidas por las fuerzas de Emiliano Zapata), y luego en el siglo XXI (con las demandas constitucionales impulsadas a través de los Acuerdos de San Andrés, otra vez, notablemente, por fuerzas zapatistas). Todos esos esfuerzos constitucionales procuraron, sin mayor suerte, trascender el texto constitucional para alcanzar, por caso, reformas en el terreno económico.

Y también se observan otros ejemplos, algo fallidos pero a la vez promisorios, como el de la Bolivia contemporánea, que nos muestran que la reforma legal puede ser ambiciosa, puede venir de la mano de una reforma económica también ambiciosa, que, por ejemplo, puso en cuestión la ins-

titución de los latifundios. Esta reforma fue, en efecto, excesivamente ambiciosa, pero no debería ser clasificada meramente como ejemplo de empresa fallida.

Una conclusión parcial que puede derivarse de estas experiencias es la siguiente: más que reivindicar la opción por reformas ambiciosas, podríamos afirmar que es preciso desconfiar de aquellas reformas que no incluyen ninguna reflexión seria acerca de las condiciones humanas y materiales en las que se basan. Estas reformas, que parecen asumir una plena autonomía y autosuficiencia del derecho –reformas que ni siquiera se preguntan por sus propias condiciones de aplicación– deberían ser desafiadas y cuestionadas.

El largo camino hacia el igualitarismo

La larga marcha del constitucionalismo americano nos refiere a un proceso de evolución lenta; un desarrollo que ocasionalmente muestra novedades de gran interés, aunque de modo habitual nos refiera a iniciativas más bien improvisadas y demasiado dependientes de los movimientos más llamativos –no siempre interesantes– del derecho extranjero.[7] El constitucionalismo latinoamericano se ha ido afirmando sumando capas sobre capas de sedimentos, sin tomar conciencia del modo en que cada una de ellas pueda trabajar contra las otras.

En todo caso, el hecho es que, para quienes siguen favoreciendo el doble compromiso igualitario con el autogobierno colectivo, y la autonomía individual, el constitucionalismo contemporáneo resulta doblemente decepcionante. Por un lado, las Constituciones americanas mantienen una organización del poder concentrada, con escasa atención a los órganos deliberativos, y poca apertura efectiva –más allá de las declamaciones– a la participación popular. Por otro lado, las declaraciones de derechos se extienden, con el paso de los años, pero con poca apoyatura institucional destinada a su realización. En parte a resultas de ello, las Constituciones siguen resultando deficitarias no solo en términos de autogobierno, sino también en términos de autonomía individual. En efecto, son muchos los grupos que, constitucionalmente hablando, siguen estando entre los mar-

7 Con esta afirmación no pretendemos objetar la importación de ejemplos extranjeros, sino que lo que sostenemos es que no se trata de iniciativas institucionales puramente locales o “incontaminadas”.

ginados de los marginados (los marginados que no han recuperado su lugar, ni a través de las reformas sociales de mitad del siglo XX, ni a través de las reformas "multiculturales" de finales de siglo). Otros grupos, como las mujeres, todavía sufren la sistemática violación de sus derechos más básicos, como por caso sus derechos reproductivos (vuelven a resonar aquí los ecos de lo que discutiéramos sobre la cuestión de la "presencia").

Por lo demás, las extensas declaraciones de derechos que distinguen a muchas de las Constituciones de la región parecen ser hijas de la idea reduccionista según la cual la batalla por la justicia social encuentra su principal terreno de disputa en la sección dogmática del campo constitucional. Lo que es peor y es más importante, las generosas cláusulas de derechos que hoy ofrecen las nuevas Constituciones tienden a encontrar una fuerte amenaza en el interior de esas mismas Constituciones: principalmente, en un poder político concentrado.

Por supuesto, un poder arbitrario puede hacer muchas cosas e incluso, eventualmente, favorecer la expansión de los derechos. Sin embargo (y esto es algo de lo que hemos intentado dar cuenta en las páginas anteriores), la historia nos ofrece repetidas muestras del caso contrario: un suceso esperable, finalmente, por el simple hecho de que el poder concentrado tiende a ver amenazas en toda muestra de poder popular autónomo. Históricamente, lo que un poder concentrado requiere es un coro amplio de adhesiones, y no polos de autoridad popular independiente con capacidad y en condiciones de desafiarlo. En este sentido, no sorprende reconocer en toda América, y a lo largo de su historia, que la respuesta por parte del poder haya sido siempre la misma: han intentado disciplinar a los grupos rebeldes, principalmente a través del dinero y de la coerción.

El problema político en cuestión no se limita, obviamente, a la existencia de un incontrolado Ejecutivo nacional. La estructura entera del sistema representativo muestra hoy, en los lugares más distantes, una profunda dificultad para cumplir sus promesas más básicas, de inclusión y representatividad. Lo peor de ello es que no parece en condiciones de cumplir con aquellas promesas, ni siquiera abjurando de sus peores pecados.

Dado lo anterior, los objetivos del pensamiento constitucional igualitario resultan, en parte, más evidentes. El gran drama constitucional –el gran desafío– que enfrenta la región sigue siendo la desigualdad, y frente al mismo, pocos enemigos resultan tan peligrosos como la falta de democratización política y económica. Bregar por la democratización política y económica de la sociedad resulta imperioso para un constitucionalismo que se proponga igualitario. A tales fines –y no a los contrarios, como a veces– es que debería dedicar sus mejores esfuerzos. Ello, con la conciencia de que la demo-

cracia política resulta contradicha, ineluctablemente, por la concentración del poder; que la democracia económica es lo contrario a contar con un sistema económico que se mueve a partir de las decisiones de unos pocos. El igualitarismo debe reconocer que cada una de tales desigualdades, por lo demás, refuerza a la otra. Los principios democráticos en los que el igualitarismo se apoya, tanto como las posibilidades de aprendizaje que nos ofrece la historia, deberían indicar entonces el camino a seguir, evitando a la vez que el igualitarismo tome los atajos que pretende tomar hoy, y que lo llevan en dirección opuesta a aquella a la que aspira a dirigirse.

El camino de la democracia política, como el camino de la justicia social, tienen en la Constitución a uno de sus mojones principales, pero claramente no al único. Ante todo, el constitucionalismo no puede desempeñarse como si su existencia fuera ajena a la base material sobre la que está sostenido. Un constitucionalismo igualitario, por tanto, debe ayudar a desafiar, en lugar de seguir reforzando, el tipo de injusticias (económicas, sociales, políticas) que ayudó a forjar. En este sentido, resulta claro que el reconectar a la Constitución con el igualitarismo requiere, también, que el mismo se anime a ingresar a la "sala de máquinas" de la misma, para trastocar de modo radical un sistema representativo hoy preparado para separar entre súbditos y mandatarios, autonomizando a los últimos, en lugar de a los primeros. Frente a ello, debería promoverse un modelo de organización institucional diferente, orientada a vincular a los ciudadanos con sus mandatarios y permitir la comunicación entre ellos de manera más fluida.

Por lo demás, el igualitarismo requiere retomar la "cuestión social", hoy relegada, advirtiendo que dicha preocupación no queda satisfecha a partir de la mera traducción de las preocupaciones sociales en el lenguaje de los derechos. El drama de la desigualdad social no merece tener a abogados y jueces como actores y protagonistas principales.[8] Actuando de ese modo,

8 En la puesta en acto de dicho proceso de cambios –en la promoción de tales reformas deseadas– es importante que los activistas constitucionales dejen de lado mucho de lo realizado por los sectores reformistas en los últimos años. Piénsese, por caso –y solo para tomar un ejemplo crucial en la historia de los derechos sociales en América Latina– en el pasaje que se diera, en México, desde la Convención de Ayala –y sus radicales reclamos por expropiaciones, nacionalizaciones y reforma agraria– a la Convención de Querétaro, que vino a traducir aquellas fundamentales exigencias en el lenguaje de los derechos sociales. De manera habitual, entonces, los radicales tendieron a traducir una disputa que era sobre todo político-social, en un lenguaje específico, el de los derechos, que ya no llamaba directamente a la política, sino que reclamaba de modo más inmediato, si acaso, la intervención judicial.

por lo demás, los grupos críticos parecen dejar de lado la búsqueda de una radicalización y politización de la sociedad, que siempre habían considerado esenciales a su proyecto. Esa tradición radical no solo no acostumbraba a hablar otro lenguaje, el lenguaje de la política, sino que se resistía a la utilización vulgar del lenguaje de los derechos.[9]

Por otro lado, los grupos críticos, reformistas, fueron también dejando de lado, en los últimos años, su particular batalla en pos de la democratización del poder, su arraigada tradición antipresidencialista, así como la rousseauniana crítica al sistema representativo. Ello, para comenzar a abrazar posturas favorables a la concentración de la autoridad: un Ejecutivo fuerte y un poder presidencial dotado de la capacidad legal y la fuerza coercitiva necesarias para dar respaldo a los reclamos de cambio que ellos presentaban. El ideal de la atomización o pulverización del poder se diluía, como imposible, utópico o simplemente equivocado.[10]

La justicia institucional por la que aquí se aboga, requiere seguramente de un proceso abierto y persistente de diálogo colectivo, es decir, uno que incluye el diálogo entre poderes, pero que no se agota en él. Este diálogo público, que incorpora a la propia ciudadanía en su centro, y no en los márgenes, necesita incentivarse y respaldarse también constitucionalmente. Se trata de un debate colectivo que es imprescindible para afrontar y resolver problemas públicos que afectan a sectores amplios y diversos.[11] Hoy, en cambio, el diálogo colectivo se encuentra constitucionalmente relegado u obstaculizado, colonizado por el dinero (desigualmente distribuido), y vaciado en buena medida de contenido, dada la marginación social que

9 Esa resistencia es la que se advierte, por caso, en el manifiesto zapatista "Al pueblo mexicano" (dado a conocer en 1914, en el tiempo previo a lo que sería la Constitución Social de México), en donde los líderes campesinos afirmaban que el campesinado se había involucrado en una revuelta "no para conquistar ilusorios derechos políticos que no dan de comer, sino para procurarse el pedazo de tierra que ha de proporcionarle alimento y libertad" (Gilly, 1994: 156). Ahora, en cambio, se dejaba de poner el acento en el valor de esa revitalización política, para poner el énfasis, finalmente, en disputas que resultarían en todo caso legales, y canalizadas de manera individualizada a través de los tribunales.

10 A través de la primera transformación –que iba desde la preocupación por la cuestión social a los derechos sociales– el discurso crítico de orígenes radicales se liberalizaba. Mientras tanto, a través de la segunda transformación –que iba desde la difuminación hacia la concentración del poder– el mismo adoptaba una postura típica de la tradición conservadora.

11 Por lo demás, ver Levitsky y Murillo (2012), argumentando que las reformas tomadas en condiciones de mayor debate y consulta tienden a resultar políticamente más sostenibles en el tiempo.

conlleva la ausencia sistemática, en el foro público, de las voces de los grupos más desaventajados de la sociedad. Las pocas (e interesantes) iniciativas de diálogo que se reconocen en la región –por ejemplo, entre jueces y políticos– no surgen gracias a, sino a pesar del, entramado constitucional existente (Gargarella, 2011b). En todo caso, ese proceso socialmente inclusivo y deliberativo nos remite a una manera distinta de pensar la democracia. Contrariamente a lo que Alberdi sugirió alguna vez, la visión de la democracia que defendemos aquí no ve a la autoridad como fundada en el "asentimiento indeliberado" de la comunidad, sino como el resultado de una siempre inacabada y conflictiva conversación colectiva.

Bibliografía

Aboy Carlés, G. (2002), "Repensando el populismo", *Revista Política y Gestión*, n. 5.

— (2005), "Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación", *Estudios Sociales*, Revista universitaria semestral, año XV, n. 27, primer semestre.

— (2010), "Populismo, regeneracionismo y democracia", *Postdata*, vol. 15, n. 1.

Aboy Carlés *et al.* (2005), "Debate sobre el populismo", Jornada "La política, qué problema", 13 octubre de 2005, Instituto de Desarrollo Humano, Universidad General Sarmiento.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles* Barcelona, Trotta.

Abregú, M. y Courtis, C. (comps.) (1998), *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto-PNUD.

Ackerman, B. (1984), "Storrs Lectures: Discovering the Constitution", *Yale Law Journal*, vol. 93, pp. 1013-1072.

— (2000), "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, vol. 113, n. 3, pp. 634-642.

— (2010), *The Decline and Fall of the American Republic*, Harvard, Harvard University Press.

Acosta, A. (2008), "El Buen Vivir: una oportunidad para construir", *Ecuador Debate*, n. 75, pp. 33-48.

— (2009), "La participación se conquista con la lucha, si es preciso en las calles", en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=91644>.

— (2011), <http://crucesinbarreras.blogspot.com/2011/01/entrevista-ecuatoriano-alberto-acosta.html>.

Acosta, A. y Martínez, E. (2009), *Derechos de la naturaleza. El futuro es ahora*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

Acuña, C. y Smulovitz, C. (1996), "Adjusting the Armed Forces to Democracy. Successes, Failures and Ambiguities in the Southern Cone", en E. Jelin y E. Herschberg (eds.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder, Westview Press.

Aguilar, G., LaFosse, S., Rojas, H. y Steward, R. (2010), "Análisis comparado del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina", *SSRC, Conflict Prevention and Peace Forum*.

Aguilar Andrade, J. P. (2009), "La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción", en S. Andrade *et al.* (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

Aguilar Rivera, J. A. (2000), *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, Fondo de Cultura Económica.

— (2008), "Alamán en el período de Bustamante", en L. Alamán, *Examen imparcial de la administración de Bustamante*, J. A. Rivera (ed.), México, Conaculta.

Aguirre, I. (1944), *Rafael Núñez*, Bogotá, Librería Siglo XXI.

Alamán, L. (1997), *Los imprescindibles*, México, Mazatlán.

— (2008), *Examen imparcial de la administración de Bustamante*, J. A. Aguilar Rivera (ed.), México, Conaculta.

Albarracín Sánchez, W. (2011), "¿Nuevos magistrados, nueva justicia?", *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, n. 85, mayo, p. 8.

Alberdi, J. B. (1886), *Obras completas de Juan Bautista Alberdi*, Buenos Aires, Imprenta La Tribuna Nacional.

— (1920), *Obras selectas*, J. V. González (ed.), Buenos Aires, La Facultad.

— (1929), *Estudios sobre la Constitución Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo.

— (1981), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Plus Ultra.

Alberdi, J. B. y Sarmiento, D. F. (2005), *La gran polémica nacional. Cartas Quillotanas. Las Ciento y Una*, Prólogo de L. Pagliai, Buenos Aires, Editorial Leviatán.

Alegre, M. (2009), "Democracy without Presidents", en <http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Democracy_without_Presidents.pdf>.

Alonso, P. (2006), *Between Revolution and the Ballot Box: The Origins of the Argentine Radical Party in the 1890s*, Cambridge, Cambridge University Press.

Álvarez Tabio, F. (1985), *Comentarios a la Constitución Socialista*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.

Andrade, S. *et al.* (eds.) (2009), *La nueva Constitución del Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

Angell, A. (1991), "Chile since 1958", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 8, pp. 311-382.

— (1994), "The left in Latin America since c. 1920", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 6, parte 2, pp. 163-233.

Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886 (1983), en *Complemento a la Historia Extensa de Colombia*, Bogotá, Plaza y Janés, vol. VIII.

Antezana, E. (2003), *Práctica y teoría de la asamblea constituyente*, La Paz, Cima.

Aricó, J. (2010), *Marx y América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Arinos de Melo Franco, A. (1967), *Curso de Direito Constitucional brasileiro*, Río de Janeiro, Forense.

Ariza, L. (2009), *Derecho, saber e identidad indígena*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

Arreola Cortés, R. (1975), *Melchor Ocampo. Textos Políticos*, México, Secretaría de Educación Pública.

Arteaga Alemparte, J. (1870), *La reforma*, Santiago, Imprenta La Libertad.

Asbun, J. (2011), "Independencia judicial y partidos políticos", *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, n. 85, mayo, p. 9.

Atria, F. (2004), "¿Existen derechos sociales?", *Discusiones/DOXA*, n. 4, pp. 15-59.

Ávila Santamaría (ed.) (2009), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Tribunal Constitucional del Ecuador.

— (2011), *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

Awapara, O. (2010), "Despacio se llega lejos: cambio institucional, instituciones latentes y el caso de la Presidencia del Consejo de Ministros", *Apuntes*, n. 67, segundo semestre, pp. 5-36.

Azcuy, H. (2010), *Análisis de la Constitución cubana y otros ensayos*, La Habana, Instituto Cubano de Investigación/Ruth Casa Editorial.

Badaró Mattos, M. (2008), "O governo João Goulart: novos rumos da produção historiográfica", *Revista Brasileira de História*, vol. 28, n. 55, pp. 245-263.

Balkin, J. (1997), "Agreements with Hell and Other Objects of Our Faith", *Fordham Law Review*, n. 65, p. 1703.

Ballard, M. (1999), "The Clash between Local Courts and Global Economics: The Politics of Judicial Reform in Brazil", *Berkeley Journal of International Law*, n. 17, pp. 230, 234.

Barbosa, R. (1921), *Queda do Imperio*, Río de Janeiro, Livraria Castilho, vol. I.

— (1939), *Conferencias y discursos*, Buenos Aires, Biblioteca de Autores Brasileños.

Barragán, R. (2006), *Asambleas constituyentes (1825-1971)*, La Paz, Muela del Diablo Editores.

Barreto, A. (2011), *Venturas y desventuras de la Regeneración*, Bogotá, Universidad de los Andes.

Barrón, L. (2001), "Liberales y conservadores: Republicanismo e ideas republicanas en el siglo XIX en América Latina", manuscrito presentado en Latin American Studies Association, Washington D.C.

Barros, C. (1997), *Alberdi. Periodista en Chile*, Buenos Aires, Imprenta Verlap.

Barros, R. (2002), *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and the 1980 Constituion*, Cambridge, Cambridge University Press.

Barroso, R. y Barcellos, A. (2005), "O Começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro", en V. Afonso da Silva (org.), *Interpretação constitucional*, San Pablo, Malheiros Editores.

Basadre, J. (1949), *Historia de la República del Perú*, Lima, Editorial Cultura Antártica.

Bateman, A. (1978), *Manuel Murillo Toro*, Bogotá, Academia Colombiana de Historia.

Bauzá, F. (1887), *Estudios constitucionales*, Montevideo, Editorial de la Librería Nacional.

Baxi, I. (1980), *The Indian Supreme Court and Politics*, Lucknow, Eastern Book Company.

Belaúnde, V. (1967), *Bolívar and the Political Thought of the Spanish American Revolution*, Nueva York, Octagon Books.

Bello, A. (1997), *Selected Writings*, I. Jaksic (ed.), Oxford, Oxford University Press.

Bercovici, G. (2008), "Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1960)", en R. M. Fonseca y A. Cerqueira Leite Seelaender (orgs.), *História do Direito em perspectiva. Do Antigo Regime à Modernidade*, Curitiba, Juruá Editora.

— (2009), "Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes", en C. Pereira de Souza Neto, D. Sarmento y G. Binenbojm (orgs.), *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*, Río de Janeiro, Lumen Juris, pp. 725-738.

Bergallo, P. (2011), "Courts and Social Change: Lessons from the Struggle to Universalize Access to HIV/AIDS Treatment in Argentina", *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, pp. 1611-1642.
Bhagwati, P. (1985), "Judicial Activism and Public Interest Litigation", *Columbia Journal of Transnational Law*, n. 23, p. 561.
Bickel, A. (1962), *The Least Dangerous Branch*, New Haven, Yale University Press.
Bilbao, F. (1886), *Obras completas*, M. Bilbao (ed.), Buenos Aires, Imprenta de Buenos Aires, vol. I.
— (2007), "El gobierno de la libertad", en *Francisco Bilbao, 1823-1865. El autor y la obra*, J. A. Bravo de Goyeneche (ed.), Santiago, Editorial Cuarto Propio.
Blakemore, H. (1986), "Chile from the War of the Pacific to the world of depression, 1880-1930", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 5, pp. 499-552.
Boffi Boggero, L. (1975), *Tres centenarios de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Ediciones Pizarro.
Bolívar, S. (1819), *Discurso de Angostura*, en <http://www.analitica.com/bitblio/bolivar/angostura.asp>.
— (1950), *Obras completas*, La Habana, Editorial Lex, 3 vols.
— (1976), *Doctrina del Libertador*, Caracas, Biblioteca Ayacucho.
Bonilla, D. e Iturralde, M. (2005), *Hacia un nuevo Derecho Constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes.
Bork, R. (1979), "The Impossibility of Finding Welfare Rights in the Constitution", *Washington University Law Quarterly*, n. 695.
Bossano, G. (1959), *Evolución del Derecho Constitucional ecuatoriano*, Quito, Talleres Eloy Alfaro.
Botana, n. (1996), "La transformación del credo constitucional", *Estudios Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, vol. 11, n. 1, pp. 23-48.
Breña, R. (2006), *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824*, México, El Colegio de México.
Brinks, D. y Forbath, W. (2011), "Commentary: Social and Economic Rights in Latin America: Constitutional Courts and the Prospects for Pro-poor Interventions", *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, pp. 1943-1956.
Brown, R. (1955), *Middle-Class Democracy and the Revolution in Massachusetts*, Ithaca, Cornell University Press.
— (1970), *Revolutionary Politics in Massachusetts. The Boston Committee of Correspondence and the Towns, 1772-1774*, Cambridge, Harvard University Press.
— (1983), "Shays's Rebellion and its Aftermath: A View from Springfield, Massachusetts, 1787", *William and Mary Quarterly*, vol. 40, n. 4, octubre.
Brown, W. (1991), "Rights and Losses", en W. Brown, *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*, Princeton, Princeton University Press.
Buarque, S. (1972), *História geral da civilização brasileira: O Brasil monárquico. Do Império a República*, San Pablo, Difusão Européia do Livro.
Calmon, P. (1958), *História da civilização brasileira*, San Pablo, Companhia Editora Nacional.
— (1959), *História do Brasil*, Río de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, vols. 4 y 5.
Calvo, E. y Abal Medina, J. (2001), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, INAP.

Camacho Roldán, S. (1923), *Memorias*, Bogotá, Librería Colombiana.
Campos, F. (1937), *O Estado Nacional*, Río de Janeiro, Imprenta Nacional.
Carbonell, M. (2011), "La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades", en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>.
Carbonell, M. y Salazar, P. (coords.) (2011), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
Carpizo, J. (1982), *La Constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
Carrillo Prieto, I. (2003), "Nuestros días y los de la Constitución de 1857", en P. Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 271-283.
Castro, F. *et al.* (1957), "Manifiesto de la Sierra", en <http://es.scribd.com/doc/37311105/1957-M-26-7-Sierra-Manifesto-Fidel-Castro-Felipe-Pazos-Raul-Chibas>.
Cavarozzi, M., y Abal Medina, J. (comps.) (2002), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens.
CEDOZ (Centro de Documentación sobre Zapatismo), <http://www.cedoz.org>.
CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2005), "La incidencia del derecho a la participación política en los reclamos territoriales indígenas", en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2005_cap_15.pdf>.
Cepeda, M. (1997), *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*, Bogotá, Editorial Temis.
— (2004), "Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role, and Impact of the Colombian Constitutional Court", *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 3, n. 4, p. 529.
— (2007), *Polémicas constitucionales*, Bogotá, Legis.
Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2002), "Modes of Government Formation and the Survival of Democratic Regimes: Presidentialism and Parliamentarism Reconsidered", *Annual Review of Political Science*, n. 5, pp. 151-179.
Cheibub, J. A., Elkins, Z. y Ginsburg, T. (2012), "Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution", en D. Nolte y A. Schilling-Vacaflor, (eds.), *New Constitutionalism in Latin America*, Burlington, Ashgate, pp. 73-98.
— (2011), "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, pp. 1701-1741.
Chiaramonte, J. C. (1977), *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación argentina, 1800-1846*, Buenos Aires, Ariel.
Cohen, J. (2010), *Rousseau. A free Community of Equals*, Oxford, Oxford University Press.
Collier, S. (1967), *Ideas and Politics of Chilean Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
Collier, S., y Sater, W. (1996), *A History of Chile, 1808-1994*, Cambridge, Cambridge University Press.
Córdova, L. y Salazar, P. (2008), *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Correa, R. (1937), *La Convención de Río Negro*, Bogotá, Imprenta Nacional.

Correa Sutil, J. (1993), "The Judiciary and the Political System in Chile: The Dilemmas of Judicial Independence During the Transition to Democracy", en I. Stotzky (ed.), *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, Boulder, Westview Press.

Cossío Díaz, J. R. (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM.

Cossío Villegas, D. (1957), *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México/Buenos Aires, Editorial Hermes.

Courtis, C. (2006), "Judicial Enforcement of Social Rights: Perspectives from Latin America", en R. Gargarella *et al.* (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Londres, Ashgate.

Couso, J. (2004), "The Politics of Judicial Review in Chile in the Era of Democratic Transition, 1990-2002", en S. Gloppen *et al.* (eds.), *Democratization and the Judiciary*, Londres, Ashgate, pp. 70-91.

— (2006), "The Changing Role of Law and Courts in Latin America", en R. Gargarella *et al.* (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Londres, Ashgate.

Craven, M. (1995), *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, Oxford, Clarendon Press.

Criado de Diego, M. (2011), "El sistema de gobierno en las nuevas constituciones andinas. Distribución horizontal del poder en el régimen constitucional de Venezuela y Ecuador", *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 9, pp. 1-44.

Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P. (2006), *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, Santiago, LOM Ediciones.

Cuesta Alonso, M. (2008), *La relación estado e iglesia en la polémica Vigil-Gual*, Zacatecas, México, Universidad Autónoma de Zacatecas.

Da Silva, J. A. (1992), "Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil", en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Estudios doctrinales*, n. 139, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional/Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 643-674.

— (2010), *Curso de Direito Constitucional Positivo*, San Pablo, Malheiros Editores.

— (2011), *O constitucionalismo brasileiro. Evolução institucional*, San Pablo, Malheiros Editores.

Da Silva, V. A. (2011), "Idéias e instituições constitucionais do século XX no Brasil", en D. Valadés *et al.* (coords.), *Ideas e instituciones constitucionales en el siglo XX*, México, Siglo XXI.

De Ángelis, P. (1946), *Acusación y defensa de Rosas*, Buenos Aires, Editorial La Facultad.

Deas, M. (1986), "Colombia, Ecuador and Venezuela, c. 1880-1930", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 5, pp. 641-684.

De Cabo, A. (2007), "Las transformaciones institucionales", en J. Torres López (coord.), *Venezuela a contracorriente*, Barcelona, Icaria.

— (2011), "Los mecanismos de democracia participativa en el nuevo constitucionalismo latinoamericano", *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 9, pp. 1-40.

De Ípola, E. y Portantiero, J. C. (1989), "Lo nacional popular y los populismo realmente existentes", en E. de Ípola, *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.

De Sampaio Dória, A. (1953), *Direito Constitucional*, San Pablo, Editora Nacional.
De Sousa Santos, B. (2010), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
Díaz-Polanco, H. (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI.
Documentos de la Conformación Institucional Argentina, 1782-1972 (1972), Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio del Interior.
Domingo, P. y Sieder, R. (2001), *Rule o Law in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies.
Donoso, R. (1946, 1967), *Las ideas políticas en Chile*, Santiago, Facultad de Filosofía y Educación.
— (1977), *Vicuña Mackenna. Su vida, sus escritos y su tiempo*, Santiago, Editorial Francisco de Aguirre.
Dos Santos, R. (2007), "Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil", *Dados*, vol. 50, n. 2, pp. 281-323.
Drake, P. (1991), "Chile, 1930-58", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 8, pp. 269-310.
Duff, A. (1998), "Law, Language and Community: Some Preconditions of Criminal Liability", *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 18, pp. 189-206.
— (2001), *Punishment, Communication, and Community*, Oxford, Oxford University Press.
— (2004), "I Might Be Guilty, But You Can't Try Me: Estoppel and Other Bars to Trial", *Ohio State Journal of Criminal Law*, n. 1, p. 245.
— (2010), "Authority and Responsibility in International Criminal Law", en S. Besson y J. Tasioulas (eds.), *The Philosophy of International Law*, Oxford, Oxford University Press.
Duff, A. y Garland, D. (1994), *A Reader on Punishment*, Oxford, Oxford University Press.
Dulitzky, A. (1998), "La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado", en M. Abregú y C. Courtis (comp.), *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto-PNUD.
Dworkin, R. (1977), *Taking Rights Seriuously*, Cambridge, Harvard University Press.
— (1985), *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press.
— (1996), *Freedom's Law*, Cambridge, Harvard University Press.
— (2011), *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Harvard University Press.
Eaton, K. (2000), "Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena", *Comparative Politics*, vol. 32, n. 3, pp. 355-376.
Echeverría, E. (1915), *Dogma socialista de la Asociación de Mayo*, Buenos Aires, Librería La Facultad.
Echeverría, J. (2008), "Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano", en J. Echeverría y C. Montúfar (eds.), *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Ediciones Abya-Yala.
— (2009), "El Estado en la nueva Constitución", en S. Andrade *et al.* (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
Edelman, P. (1987), "The Next Century of Our Constitution: Rethinking Our Duty to the Poor", *Hastings Law Journal*, vol. 39, n. 1, p. 23.

Egaña, J. (1969), *Antología*, R. Silva Castro (ed.), Santiago, Andrés Bello.

Eide, A., Krause, C., y Rosas, A. (eds.) (1994), *Economic, Social and Cultural: A Textbook*, Netherlands, Kluwer.

Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J. (2010), "The Comparative Constitutions Project: A Cross-National Historical Database of Written Constitutions", en <http://www.comparativeconstitutionsproject.org/data.htm>.

Elster, J. (1989), *Salomonic Judgements*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (1993), "Constitutional bootstrapping in Paris and Philadelphia", *Cardozo Law Review*, n. 14, pp. 549-576.

— (2000a), *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2000b), "Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies", *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 2, p. 345.

Elster, J. y Slagstad, R. (eds.) (1993), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Epp, Ch. (1998), *The Rights Revolution*, Chicago, The University of Chicago Press.

Epstein, D. (1984), *The Political Theory of the Federalist*, Chicago, The University of Chicago Press.

Escasena, J. (1984), *La evolución de la legalidad en Cuba*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.

Etchemendy, S. (2011), *Models of Economic Liberalization: Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2012), "Las contradicciones del progresismo liberal", *Le Monde diplomatique* (edición Cono Sur), n. 154, abril, en <http://www.eldiplo.org/154-el-subsuelo-en-disputa/las-contradicciones-del-progresismo-liberal?token=&nID=1>.

Etchichury, H. (2006), "Argentina: Social Rights, Thorny Country. Judicial Review of Economic Policies sponsored by the IFIs", *American University International Law Review*, vol. 22, pp. 101-126

Fabre, C. (2000), *Social Rights under the Constitution. Government and the Decent life*, Oxford, Oxford University Press.

Farber, S. (1976), *Revolution and Reaction in Cuba, 1933-1960*, Connecticut, Wesleyan University Press.

Farrand, M. (ed.) (1937), *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press.

Fausto, B. (2006), *História do Brasil*, San Pablo, Universidade de São Paulo.

Feer, R. (1988), *Shays's Rebellion*, Nueva York, Garland.

Fernández-Rubio Legrá, A. (1985), *El proceso de institucionalización de la Revolución Cubana*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.

Ferreres Comella, V. (2009), *Constitutional Courts and Democratic Values*, New Haven, Yale University Press.

Ferreyra, R. (2012), "1852. Orígenes. Sobre las *Bases* de Juan Bautista Alberdi y la Constitución federal, en el tiempo", *Contextos*, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, n. 3.

Fiss, O. (1976), "Groups and the Equal Protection Clause", *Philosophy & Public Affairs*, n. 5, pp. 107, 147-170.

Forbath, W. (2001), "Constitutional Welfare Rights: A History, Critique and Reconstruction", *Fordham Law Review*, vol. 69, n. 5, p. 1821.

Fowler, W. (1966), *Mexico in the Age of Proposals, 1821-1853*, Connecticut, Greenwood Press.
Freeman, M. (1980), *Burke and the Critique of Political Radicalism*, Oxford, Blackwell Publishers.
Frondizi, S. (1961), *La Revolución Cubana*, Montevideo, Editorial Ciencias Políticas.
Funes, P. y Ansaldi, W. (1995), *"Patologías y rechazos". El racismo como factor constitutivo de la legitimidad política del orden oligárquico y la cultura política latinoamericana*, UDISHAL, Documento de Trabajo n. 1, Serie III (versión en doble soporte: papel y electrónico), Buenos Aires, CINAP. (Una versión abreviada de este artículo fue publicada en *Cuicuilco. Revista Nacional de Antropología e Historia*, Nueva Época, vol. 1, n. 2, septiembre-diciembre de 1994, pp. 193-229.)
Furtado, C. (1965), "Obstáculos políticos ao crescimento económico no Brasil", *Revista Civilização Brasileira*, n. 1, pp. 129-145.
García, A. (1977), "Colombia: Medio siglo de historia contemporánea", en P. González Casanova (coord.), *América Latina. Historia de medio siglo*, vol. 1, México, Siglo XXI.
García Moreno, G. (1887), *Escritos y discursos de Gabriel García Moreno*, Quito, Imprenta del Clero.
García-Villegas, M. (2001), "Law as Hope. Constitutions, Courts and Social Change in Latin America", manuscrito presentado en el seminario "Modernities, the new constitution and constitution-making powers", 22-24 de mayo de 2001, en la Universidad Nacional de Colombia.
— (2012), "Constitucionalismo aspiracional. Derecho y cambio social en América Latina", manuscrito.
García Villegas, M. y Saffón, M. (2005), "Is there Hope on Judicial Activism on Social Rights? Assesing the True Dimension of Judicial Activism on Social rights in Colombia", documento de trabajo, Bogotá, Dejusticia.
Gargarella, R. (1996), *La justicia frente al gobierno*, Barcelona, Ariel.
— (1998a), "Il ruolo dei giudici di fronte al 'terreno proibito'", *Ragion Pratica*, n. 10, pp. 65-73.
— (1998b), "Fill Representation, Deliberation, and Impartiality", en J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (coord.) (1999), *Derecho y grupos desaventajados*, Buenos Aires, Gedisa.
— (2004) "Derecho y disociación. Un comentario a '¿Existen derechos sociales?', de Fernando Atria", *Discusiones/DOXA*, n. 4, pp. 61-70.
— (2008), "Cambiar la letra, cambiar el mundo", Quito, *Ecuador debate*, n. 75, pp. 93-96.
— (2010), *The Legal Foundations of Inequality*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (2011a), "Penal Coercion in Contexts of Social Injustice", *Criminal Law and Philosophy*, vol. 5, n. 1, pp. 21-38.
— (2011b), "Dialogic Justice in the Enforcement of Social Rights", en S. Gloppen y A. Yamin, *Litigating Health Rights*, Cambridge, Harvard University Press.
Gargarella, R., Domingo, P. y Roux, T. (eds.) (2006), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Londres, Ashgate.
Gargarella R., Filippini L. y Cavana, A. (2011), *Recientes reformas constitucionales en América Latina*, Reporte Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Garro, A. (2007), "Judicial review of constitutionality in Argentina: background notes and Constitutional provisions", *Duquesne Law Review*, n. 45, pp. 409-429.
Gauri, V. y Brinks, D. (2009), *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, Cambridge, Cambridge University Press.
Gaviria Díaz, C. (2002), *Sentencias. Herejías constitucionales*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
Gervasoni, C. (2010), "A Rentier Theory of Subnational Regimes", *World Politics*, vol. 62, n. 2, pp. 302-340.
Gilly, A. (1994), *La revolución interrumpida*, México, Ediciones Era.
— (2001), *El cardenismo. Una utopía mexicana*, México, Cal y Arena.
Gilmore, R. (1956), "Nueva Granada's Socialist Mirage", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 36, n. 2.
Giraudo, L. (ed.) (2008), *Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
Giraudy, A. (2010), "Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence for Argentina and Mexico", *Studies in Comparative International Development*, en <http://scholar.harvard.edu/agiraudy/files/giraudy_scid--10.1007_s12116-012-9117-4.pdf>.
Gloppen, S. (2006), "Analyzing the Role of Courts in Social Transformation", en R. Gargarella *et al.* (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Londres, Ashgate.
Gloppen, S., Wilson, B. *et al.* (2010), *Courts and Power in Latin America and Africa*, Londres, Palgrave.
González González, F. (1997), *Para leer la política. Ensayos de Historia Política Colombiana*, Bogotá, CINEP.
González Prada, M. (2009), *Textos esenciales*, D. Sobrevilla (ed.), Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
González Vigil, F. (1948), *Importancia de las asociaciones. Importancia de la educación popular*, Lima, Ediciones Hora del Hombre.
Gootenberg, P. (1993), "Imagining Development. Economic Ideas in Peru's 'Fictious Prosperity' of Guano, 1840-1880", en J. Love y N. Jacobsen, *Guiding the Invisible Hand. Economic Liberalism and the State in Latin America History*, Nueva York, Praeger.
Grijalva, A. (2012), *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional.
Groesman Wagmaister, F. (2005), *Democracia y minorías: formalismos y realidades de los derechos indígenas en la Argentina presente*, tesis de Licenciatura, Universidad de San Andrés, no publicada, *on file* con el autor.
Grüner, E. (2010), *La oscuridad y las luces*, Buenos Aires, Edhasa.
Grzymala-Busse, A. (2011), "Time Will Tell? Temporality and the Analysis of Causal Mechanisms and Processes", *Comparative Political Studies*, vol. 44, n. 9, septiembre, pp. 1267-1297.
Gudynas, E. (2009), "Derechos de la naturaleza y políticas ambientales", en A. Acosta y E. Martínez, *Derechos de la naturaleza. El futuro es ahora*, Quito, Ediciones Abya-Yala, pp. 39-50.
Gutiérrez, F. (2007), *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Editorial Norma.
Guzmán, J. (1992), *Escritos personales*, Santiago, Editorial Universitaria.

Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory on Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press.
Hale, Ch. (1986), "Political and Social Ideas in Latin America, 1870-1930", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 4, pp. 367-442.
Hall, M. y Spalding, H. (1986), "The Urban Working Class and Early Latin American Labour Movement, 1880-1930), en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 4, pp. 325-366.
Halperin Donghi, T. (1975), *Politics, Economics and Society in Argentina during the Revolutionary Period*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (1980), *Proyecto y construcción de una Nación*, Caracas, Biblioteca Ayacucho.
— (2007), *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza.
Hartlyn, J. (2011), "Commentary: Constitutional Structure in Latin America", *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, pp. 1977-1983.
Hartlyn, J., y Luna, J. P. (2007), "Constitutional Reform in Latin America: Intentions and Outcomes", trabajo presentado en el 27º Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), en Montreal, Canadá.
Hartlyn, J. y Valenzuela, A. (1994), "Democracy in Latin America since 1930", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 6, parte 2, pp. 99-162.
Heise González, J. (1978), *Años de formación y aprendizaje políticos, 1810-1833*, Santiago, Editorial Universitaria.
Henkin, L. (1990), *The Age of Rights*, Nueva York, Columbia University Press.
Herrera, B. (1929), *Escritos y discursos*, Lima, Librería Francesa.
Hobsbawm, E. (1994), *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo Mondadori.
— (1995), *Age of Extremes*, Londres, Little, Brown and Company.
— (1998), *La era del Imperio, 1875-1914*, Buenos Aires, Grijalbo Mondadori.
Holmes, S. (1993), "Precommitment and the Paradox of Democracy", en J. Elster y R. Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
Holmes, S. y Sunstein, C. (1999), *The Cost of Rights*, Nueva York, W.W. Norton.
Horbáth, G. y Szabó, S. (2005), "El positivismo en Brasil y México", *Tzintzun, Revista de Estudios Históricos*, Universidad Michoacana, n. 42, pp. 9-32.
Hunt, P. (1996), *Reclaiming Social Rights*, Sidney, Darmouth.
Ibarra, E. (1933), *Congreso constituyente de 1852*, Buenos Aires, Editorial E. Frigerio e Hijos.
Jaksic, I. (1997), "Preface", en A. Bello, *Selected Writings*, Oxford, Oxford University Press.
— (2001), *Andrés Bello. La pasión por el orden*, Santiago, Editorial Universitaria.
Jaksic, I y Leiras, M. (1998), *Life without the King: Centralists, Federalists, and Constitutional Monarchists in the making of the Spanish American Republic, 1808-1830*, University of Notre Dame, Indiana, H. Kellog Institute.
Jaramillo Uribe, J. (1964), *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Bogotá, Editorial Temis.
Jefferson, T. (1999), *Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press.
Jordán de Albarracín, B. (ed.) (1978), *Documentos para la historia del Derecho Constitucional boliviano*, La Paz, Talleres Gráficos San Antonio.
Knight, A. (1990a), *The Mexican Revolution*, Nebraska, University of Nebraska Press, 2 vols.

— (1990b), "Mexico, 1930-46", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 7, pp. 3-82.

Konvitz, M. (1957), *Fundamental Liberties of a Free People*, Ithaca, Cornell University Press.

Kramer, L. (2004), *The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*, California, Stanford Law Review.

— (2007), "The Interest of the Man: James Madison, Popular Constitutionalism, and the Theory of Deliberative Democracy", *Valparaíso University Law Review*, vol. 41, n. 2, p. 697.

Kymlicka, W. (1995), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press.

Laclau, E. (1978), "Hacia una teoría del populismo", en E. Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista*, Madrid, Siglo XXI.

— (2001), "Prefacio", en G. Aboy Carlés, *Las dos fronteras de la democracia argentina*, Rosario, Homo Sapiens.

Lamprea, E. (2010), "When Accountability meets Independence: A Case Study of the Colombian Constitutional Court's Nominations", *Global Jurist,* vol. 10, n. 1, pp. 1934-2640.

Lane Scheppele, K. (2003), "Aspirational and Aversive Constitutionalism: The Case for Studying Cross-Constitutional Influence through Negative Models", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, n. 2, pp. 296-324.

Langa, P. (1997), "The Role of the Constitutional Court in the Enforcement and Protection of Human Rights in South Africa", *St. Louis University Law Journal*, n. 41, p. 1259.

Langford, M. (2008), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lascurain, A. (1956), *Influencia de Don Emilio Rabasa en la Constitución de 1917*, México, Universidad de México.

Lastarria, J. V. (1868), *La reforma política*, Santiago, Imprenta La Libertad.

— (1906), *Estudios políticos y constitucionales*, Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, vols. 1 y 2.

— (1944), *Lastarria*, prólogo y selección de E. Délano, México, Ediciones de la Secretaría de Educación Pública.

Lechner, n. (2006), *Obras escogidas 1*, Santiago de Chile, LOM.

Leguía, J. (1927), *Elogio de don José Gálvez*, Lima, Imprenta Garcilaso.

— (1939), *Estudios históricos*, Santiago, Biblioteca América.

Lemaitre Ripoll, J. (2009), *El Derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

Levitsky, S. y Murillo, M. (2012), "Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America", trabajo presentado en la conferencia "Guillermo O'Donnell and the Study of Democracy", 26-27 de marzo de 2012, Buenos Aires.

Lewin, B. (1971), *Mariano Moreno. Su ideología y su pasión*, Buenos Aires, Ediciones Libera.

Lillo, R. (2003), *Resolución de conflictos en el derecho mapuche*, Temuco, Universidad Católica de Temuco.

Lima Lopes, J. Lima Lopes, J. (2006), "Brazilian Courts and Social Rights", en R. Gargarella *et al.* (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Londres, Ashgate.

— (2008), *O Direito na História*, San Pablo, Editorial Atlas.
Limongi, F. (2008), "O Poder Executivo na Constituição de 1988", en R. Oliven *et al.* (orgs.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, San Pablo, Editora Hucitec, pp. 23-56.
Lins, I. (1967), *História do positivismo no Brasil*, San Pablo, Companhia Editora Nacional.
Linz, J. y Stepan, A. (eds.) (1978), *Europa. The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
Linz, J. y Valenzuela, A. (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
Lira, A. (1997), "Lucas Alamán y la organización política de México", en *Lucas Alamán*, prólogo y selección de A. Lira, México, Ediciones Cal y Arena, serie Los Imprescindibles.
Lodola, G. (2011), *Cultura política de la democracia en Argentina, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Montevideo, LAPOP/Universidad Di Tella/University of Vanderbilt.
López Restrepo, A. (1994), "El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana", *Revista Análisis Político*, n. 21, en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis21.pdf>.
Loveman, B. (1993), *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
Luban, D, (2004), "A Theory of Crimes Against Humanity", *Yale Journal of International Law*, vol. 29, n. 1, p. 85.
Luna, F. (2005), *Encuentros a lo largo de mi vida*, Buenos Aires, Sudamericana.
Lynch, J. (1986), "The Catholic Church in Latin America, 1830-1930", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 4, pp. 527-596.
Macpherson, C.B. (1962), *Burke*. Oxford, Oxford University Press.
Mæstad, O., Rakner, L. y Motta Ferraz, O. (2011), "Assessing the impact of health rights litigation: A comparative analysis of Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, India and South Africa", en S. Gloppen y A. Yamin, *Litigating Health Rights*, Cambridge, Harvard University Press.
Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
Mariátegui, J. C. (1971), "El problema de las razas en América Latina", en *Ideología y política*, Lima, Amauta.
— (1988), *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Lima, Biblioteca Amauta.
— (2006), *Ideología y política*, Caracas, Ministerio de Comunicación.
Marinho, J. (1982), "João Mangabeira, constitucionalista", en L. Reiner *et al.* (eds.), *João Mangabeira na UnB*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia.
Martínez Dalmau, R. (2009), "Heterodoxia y dificultades en el proceso constituyente boliviano (2006-2009)", en W. Ortiz Jiménez *et al.* (eds.), *Refundación del Estado Nacional. Procesos constituyentes y populares en América Latina*, pp. 85-105.
Marx, K. (1858), "Bolívar y Ponte", *The New American Encyclopaedia*, vol. III, en <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1858/01/bolivar.htm>.
Mayer, J. (1973), *Alberdi y su tiempo*, tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

Melo, M. (2009), "Los derechos de la naturaleza en la nueva Constitución ecuatoriana", en A. Acosta y E. Martínez, *Derechos de la naturaleza. El futuro es ahora*, Quito, Ediciones Abya-Yala, pp. 51-62.
Mendes, G. *et al.* (2008), *Curso de Direito Constitucional*, San Pablo, Editora Saraiva.
Mendonca, J. C. y Mendonca, D. (2009), *Breve historia del constitucionalismo paraguayo*, Asunción, Centro de Estudios Constitucionales.
Mejía Arango, L. (2007), *Historia política del radicalismo del siglo XIX*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia.
Michelman, F. (1969), "The Supreme Court, 1968 Term-Foreword: On Protecting the Poor Through the Fourteenth Amendment", *Harvard Law Review*, vol. 83, n. 1, p. 7.
— (1972), "Poverty, Economic Equality, and the Equal Protection Clause", *Supreme Court Review*, n. 41.
— (1973), "In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls' Theory of Justice", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 121, p. 962.
Miguel, E., Hsieh, C., Ortega D. y Rodríguez R. (2009), "The Price of Political Opposition: Evidence from Venezuela's Mainsanta", NBER Working Paper, en <http://www.nber.org/papers/w14923>.
Molina, G. (1970), *Las ideas liberales en Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
— (1987), *Las ideas socialistas en Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
Montalvo, J. (1984), *Selections from Juan Montalvo*, F. MacDonald Spindler y n. Cook Brooks (eds.), Temple, Center for Latin American Studies, Arizona State University.
Mora, J. M. (1963), *Obras sueltas*, México, Porrúa.
Motta Ferraz, O. (2011), "Harming the Poor Through Social Rights Litigation: Lessons from Brazil", *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, pp. 1643-1668.
Murilo de Carvalho, J. (1995), *La formación de las almas*, Buenos Aires, Universidad de Quilmes.
Murillo Toro, M. (1979), *Obras selectas*, Bogotá, Cámara de Representantes.
Murphy, J. (1973), "Marxism and Retribution", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 2, n. 3, pp. 217-243.
Myers, J. (1995), *Orden y virtud: el discurso republicano en el régimen rosista*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
Nedelsky, J. (1994), *Private Property and the Limits of American Constitutionalism*, Chicago, The University of Chicago Press.
Negretto, G. (2001), "Los dilemas del republicanismo liberal en América Latina", México, CIDE.
— (2009), "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", *Journal of Democracy* (versión en español), vol. 1, n. 1.
— (2011a), "La reforma política en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 198.
— (2011b), "Shifting Constitutional Designs in Latin America: A Two-Level Explanation", *Texas Law Journal*, vol. 89, n. 7, pp. 1777-1806.
Negretto, G., y Aguilar Rivera, J. A. (2000), "Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship", *Cardozo Law Review*, vol. 21, n. 5-6, pp. 1797-1823.
Nino, C. (ed.) (1987), *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Buenos Aires, Consejo para la Consolidación de la Democracia.
Nino, C. (1990), "El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia", *Propuesta y Control*, n. 13, p. 1263.

— (1991), *The Ethics of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press.
— (1992a), *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea.
— (1992b), "¿Qué reforma constitucional?", *Propuesta y Control*, vol. 21, pp. 37-59.
— (1993), "Transition to Democracy, Corporatism and Presidentialism with Special Reference to Latin America", en D. Greenberg, S. Katz, B. Oliveiro y S. Wheatley (eds.), *Constitutionalism and Democracy, Transitions in the Contemporary World*, Oxford, Oxford University Press.
— (1996), "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en A. Liphart y C. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Nueva York, Westview Press.
— (1997), *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press.
Nolte, D. y Schilling-Vacaflor, A. (eds.) (2012), *New Constitutionalism in Latin America*, Burlington, Ashgate.
Noriega, A. (1972), *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
— (1988), *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
Novoa Monreal, E. (1970a), "¿Justicia de clase?", *Mensaje*, vol. XIX, marzo-abril, n. 187, pp. 108-119.
— (1970b), "Justicia de clase: respuesta que nada explica", *Mensaje*, vol. XIX, mayo, n. 188, p. 192.
Ocampo, M. (1901), *Obras completas*, México, F. Vázquez Editor, vols. 1 y 2.
Oddone, J. (1934), *Historia del socialismo argentino*, Buenos Aires, Talleres Gráficos La Vanguardia.
— (1986), "The Formation of Modern Uruguay, 1870-1930", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 5, pp. 453-474.
O'Donnell, G. (1977), "Corporativism and the Question about the State", en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburg Press.
— (1982), *El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
— (1994), "Delegative Democracy?", *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 1.
— (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.
Ortega, G. (2011), *Vida y obra de José Peralta*, en <http://www.afese.com/img/revistas/revista40/artGermanOrtega.pdf>.
Otero, M. (1967), *Obras*, J. Reyes Heroles (ed.), México, Porrúa.
Oyarte Martínez, R. (2009), "Relaciones Ejecutivo-Legislativo", en S. Andrade *et al.* (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
Oyarzún L. (1953), *El pensamiento de Lastarria*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
Paine, T. (1987), *The Tomas Paine Reader*, Londres, Penguin Books.
Paixão, C. (2000), "O positivismo ilustrado no Brasil", *Trilhas*, vol. 1, n. 2, noviembre, pp. 56-65.
Palacios, A. (1934), *El socialismo argentino y las reformas penales*, Buenos Aires, Colección Claridad.

Palacios Barrera, H. (1988), "La Revolución Cubana en el espejo de su Constitución", manuscrito, Buenos Aires.
Palacios Romero, F. (2011), "El mito de la separación del poder judicial en el constitucionalismo clásico y la nueva configuración participativa en Latinoamérica (En torno a una aporía del constitucionalismo clásico: Quis custodiet ipsos custodes?)", *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 9, pp. 1-49
Palermo, V. (1993), "Liberales hispanoamericanos del siglo pasado: Entre el progresismo y la conciencia desdichada. Juan Bautista Alberdi y Justo Sierra", *CEDES*, Buenos Aires.
Palti, E. (2007), *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI.
Park, J. (1985), *Rafael Núñez and the Politics of Colombian Regionalism, 1863-1886*, Baton Rouge, Louisiana State University Press.
Paz Soldán, J. (1973), *Derecho Constitucional peruano*, Lima, Ediciones Librería Studium.
Peixinho, M., Guerra, I. y Filho, F. (eds.) (2006), *Os princípios da Constituição de 1988*, Río de Janeiro, Lumen Juris Editora.
Pelliza, M. (1897), *Historia de la organización nacional. Urquiza, Alsina, Mitre, 1852-1862*, Buenos Aires, Félix Lajouane editor.
Peraza Chapeau, J. (1986), "Consideraciones en torno al concepto de Constitución", *Revista Jurídica*, año IV, n. 13, pp. 184-197.
Pereira Larraín, T. (1980), *El pensamiento de una generación de historiadores hispanoamericanos: Alberto Edwards, Ernesto Quesada y Laureno Vallenilla*, Santiago, Universidad Católica de Chile.
Pérez, L. A. Jr. (1986), *Cuba Under the Platt Amendment, 1902-1934*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
Pérez Flores, F., Cunha Filho, C. y Coelho, A. (2010), "Participación ampliada y reforma del Estado. Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela", *Observatorio Social de América Latina/CLACSO*, año XI, n. 27, en <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/09Perez.pdf>.
Pérez Guilhou, D. (1989), *Sarmiento y la Constitución*, Mendoza, Banco de Crédito Argentino.
— (1997), *Liberales, radicales y conservadores. Convención Constituyente de Buenos Aires 1870-1873*, Buenos Aires, Plus Ultra.
Pérez Liñán, A. (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
Perón, J. D. (2008), "Discurso del General Juan Domingo Perón ante la Asamblea Constituyente Reformadora, 27 de enero de 1949", *Constitución de la Nación Argentina sancionada por la Convención Nacional Constituyente*, Buenos Aires, Instituto Nacional Juan Domingo Perón.
Petit Muñoz, E. (1956), *Artigas y su ideario a través de seis series documentales*, Montevideo, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
Pettit, P. (1997), *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Oxford University Press.
— (2001), *A Theory of Freedom. From the Psychology to the Politics of Agency*, Cambridge, Polity Press.

— (2002), "Keeping Republican Freedom Simple. On a Difference with Quentin Skinner", *Political Theory*, vol. 30, n. 3, junio.
Phillips, A. (1995), *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press.
Pisarello, G. (2010), "El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la Constitución venezolana de 1999: balance de una década", en <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/venezuela.pdf>.
— (2011), *Un largo Termidor. Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador.
Pivel Devoto, J. (1951), *Las ideas políticas de Bernardo P. Berro*, Montevideo, Impresora LIGU.
— (1956), *Historia de los partidos y de las ideas políticas en el Uruguay*, vol. II, Montevideo, Editorial Río de la Plata.
Poletti, R. (2010), *Constituições brasileiras: 1934*, vol. III, Brasilia, Senado Federal/Centro de Estudios Estratégicos.
Posner, E. y Vermeule, A. (2010), *The Executive Unbound. After the Madisonian Republic*, Oxford, Oxford University Press.
Prillaman, W. (2000), *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America*, Nueva York, Praeger.
Privitellio, L. y Romero, L. A. (2000), *Grandes discursos de la historia argentina*, Buenos Aires, Aguilar.
Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI (traducción de *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010).
Przeworski, A. y Alvarez, M. *et al.* (2000), *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
Przeworski *et. al.* (2011), PIPE (Political Institutions and Political Events Data Set), Department of Politics, New York University.
Químper, J. M. (1948), *El principio de la libertad*, Lima.
Quiroz, C. y Lecoña, J. (2012), *Constitución política del Estado*, La Paz, Sigla Editores.
Rabasa, E. (1912), *La dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Revista de Revistas.
— (1986), *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México.
— (1991), "Historia de las Constituciones mexicanas", en J. L. Soberanes Fernández, *El Derecho en México. Una visión de conjunto*, tomo I, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
— (1995), "El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (Análisis de su mensaje del 1º de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución)", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, n. 7, pp. 151-162.
Rama, C. (comp.) (1977), *Utopismo socialista, 1830-1893*, Caracas, Biblioteca Ayacucho.
Ramírez, I. (1994), *Ensayos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
Ramírez, J. (1967), *Dos ensayos constitucionales*, Montevideo, Impresora Uruguaya.
Ramírez, S. (2006), *La guerra silenciosa. Despojo y resistencia de los pueblos indígenas*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
— (2013), *Constitucionalismo y derechos de los pueblos indígenas*, Buenos Aires, La Ley.
Ramírez Gallegos, F. (2010), "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales", *Nueva Sociedad*, n. 227, mayo-junio, pp. 83-101.

Ravignani, E (1886), *Asambleas Constituyentes Argentinas*, 6 vols., Buenos Aires, Talleres S. A. Casa Jacobo Peuser.
— (1926), *Historia constitucional de la República Argentina*, Buenos Aires, Talleres Jacobo Peuser, 3 vols.
Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
— (1991), *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press.
Recabarren, L. (1979), *Selección de obras*, Santiago, Ediciones La Pobla.
— (1987), *Escritos de prensa*, Santiago, Terranova Editores.
Reiner, L. *et al.* (eds.) (1982), *João Mangabeira na UnB*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia.
Restrepo Piedrahita, C. (1997-2005), *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 6 vols.
Reyes Heroles, J. (1957), *El liberalismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
Riggs, F. (1987), "El presidencialismo en los Estados Unidos", en C. Nino (ed.), *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Buenos Aires, Consejo para la Consolidación de la Democracia.
Rivadeneira Vargas, A. (1978), *Historia constitucional de Colombia*, Bogotá, Editorial Horizontes.
Roa García, R. (2010), *El santo derecho a la herejía*, J. C. Guanche (ed.), La Habana, Ruth Casa Editorial.
Rock, D. (1985), *Argentina 1516-1987*, Madrid, Alianza.
— (1986), "Argentina from the first World War to the Revolution of 1930", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 5, pp. 419-452.
Rodrigues, J. H. (1965), *Conciliação e reforma no Brasil*, Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
Rodríguez Albarracín, E. (1988), "El socialismo", en G. Marquínez Agrote *et al.* (eds.), *La filosofía en Colombia: historia de las ideas*, Bogotá, El Búho.
Rodríguez Garavito, C. (2011), "Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America", *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, pp. 1669-1698.
Rodríguez Garavito, C. y De Sousa Santos, B. (2005), *Law and Globalization from Below*, Cambridge, Cambridge University Press.
Rodríguez Garavito, C. y Arenas, L. (2005), "The Struggle of the U'wa People in Colombia, en C. Rodríguez Garavito y B. De Sousa Santos, *Law and Globalization from Below*, Cambridge, Cambridge University Press.
Rodríguez Peñaranda, M. (2005), *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
Roig, A. (1984), *El pensamiento social de Montalvo*, Quito, Editorial Tercer Mundo.
Romero, J. L. (1969), *Las ideas políticas en la Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.
— (1970), *El pensamiento político de la derecha latinoamericana*, Buenos Aires, Paidós.
— (2001), *Las ideas políticas en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Romero, J. L., y Romero, A. (eds.) (1977), *Pensamiento político de la emancipación*, Caracas, Biblioteca Ayacucho.

Rosenkrantz, C. (2003), "La Pobreza, la Ley y la Constitución", en *El Derecho como objeto de transformación*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
Rossi, J. y Filippini, L. (2010), "El derecho internacional en la justiciabilidad de los derechos sociales", en P. Arcidiácono *et al.* (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/ Universidad de los Andes.
Rossiter, C. (1982), *Conservatism in America*, Cambridge, Harvard University Press.
Rouaix, P. (1959), *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
Sabato, H. (2010), *Pueblo y política. La construcción de la Argentina moderna*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
Sabato, H. y Lettieri, A. (comps.) (2003), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Safford, F. (1985), "Politics, Ideology and Society in Post-Independence Spanish America", en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 3, pp. 347-421.
Sager, L. (1994), "Justice in Plain Clothes: Reflections on the Thinness of Constitutional Law", *Northwestern University Law Review*, vol. 88, p. 410.
Sajo, A. (1995), "Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 15, n. 2, p. 253.
— (2008), "Social rights as Middle-Class Entitlements in Hungary: the Role of the Constitutional Court", en Gargarella *et al.* (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Londres, Ashgate.
Sala de Touron, n. y Rodríguez, J. (1978), *Artigas y su revolución agraria, 1811-1820*, México, Siglo XXI.
Salazar, P. (2010), "Chávez: 'Los tres poderes soy yo'", *Nexos*, 1de marzo de 2010, en <http://www.nexos.com.mx/?Article=73044&P=leerarticulo>.
— (2012), "Camino a la democracia constitucional en México", *Isonomía*, abril, n. 36, pp 189-206.
Saltalamacchia, n. y Covarrubias, A. (2011), "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos. Antecedentes históricos", en M. Carbonell y P. Salazar, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
Sámano, M., Durand Alcántara, C. y Gómez González, G. (2000), "Los acuerdos de San Andrés Larraínzar en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos", ponencia presentada en las X Jornadas Lascasianas celebradas en Antigua, Guatemala.
Sampay, A. (1944), *La filosofía del iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*, Buenos Aires, Depalma.
— (1973a), *La filosofía jurídica del artículo 19 de la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales.
— (1973b), *Constitución y pueblo*, Buenos Aires, Cuenca Ediciones.
— (1975), *Las Constituciones de la Argentina, 1810-1972*, Buenos Aires, Eudeba.
— (1999), *La Constitución democrática*, Buenos Argentina, Ciudad Argentina.
Samper, J.M. (1861), *Ensayo sobre las revoluciones políticas y la condición social de las repúblicas colombianas*, París, Imprenta de E. Thunot.
— (1893), *Los partidos en Colombia*, Bogotá, Imprenta Echeverría Hermanos.

— (1951), *Derecho público interno de Colombia. Comentario científico de la Constitución de 1886*, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 2 vols.

Samuels, D. y Eaton, K. (2002), "Presidentialism and, or, and versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research", ponencia presentada en la Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, abril.

Sánchez Viamonte, C. (1957), *El pensamiento liberal argentino en el siglo XX*, Buenos Aires, Editorial Gure.

Sandel, M. (1996), *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*, Cambridge, Harvard University Press.

Sanguinetti, J. M. y Pacheco Seré, A. (1971), *La nueva Constitución*, Montevideo, Editorial Alfa.

Sarmiento, D. F. (1926), *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, Sociedad de Abogados Editores.

Sayeg Helú, J. (1972), *El constitucionalismo social mexicano*, México, Edición de Cultura y Ciencia Política, 3 vols.

Schwartz, H. (1995), "Do Economic and Social Rights Belong in a Constitution?", *American University Journal of International*, vol. 10, p. 1233.

Scott, C. y Macklem, P. (1992), "Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? Social Rights in a New South African Constitution", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, n. 1, pp. 1-148.

Scully, T. (1992), *Rethinking the Center. Party Politics in 19th and 20th Century Chile*, California, Stanford University Press.

Schmitt, C. (1994), *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, MIT Press.

— (2008), *Constitutional Theory*, Duke, Duke University Press.

Scholes, W. (1967), *Mexican Politics During the Juarez Regime*, Missouri, The University of Missouri.

Schuckers, J.W. (1978), *A Brief Account of the Finances and Paper Money of the Revolutionary War*, Filadelfia, John Campbell and Son.

Sheller, M. (2000), *Democracy after Slavery: Black Publics and Peasant Radicalism in Haiti and Jamaica*, Miami, University Press of Florida.

Shklar, J. (1989), "The Liberalism of Fear", en n. Rosenblum (ed.), *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge, Cambridge University Press.

Shugart, M., y Carey, J. (1992), *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Shugart, M., y Mainwaring, S. (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Tems of the Debate", en M. Shugart y S. Mainwaring (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sieder, R. (2004), "Renegotiating Law and Order: Judicial Reform and Citizens Responses in Post-war Guatemala", en S. Gloppen *et al.* (eds.), *Democratization and the Judiciary*, Londres, Frank Cass, pp. 137-160.

Sierra, J. (1940), *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sierra, L. (2012), "Supermajority Legislative Requirements and the Constitutional Court in Chile", documento del Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA) de la Yale Law School, 7-10 de junio, México.

Sikkink, K. (2012), *The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*, Nueva York, Norton & Company.
Silva Herzog, J. (1990), "Rabasa", en *La Constitución mexicana de 1918. Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, Universidad Autónoma de México.
Sills, D. (ed.) (1968), *International Encyclopedia of Social Sciences*, Nueva York, The Macmillan Company & The Free Press.
Skinner, Q. (1983), "Machiavelli on the Maintenance of Liberty", *Politics*, n. 18, pp. 3-15.
— (1984), "The idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives", en R. Rorty, J. B. Schneewind y Quentin Skinner (comps.), *Philosophy in History*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (1990), "The Republican Ideal of Political Liberty", en G. Bock, Q. Skinner y M. Viroli, (eds.), *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (1998), *Liberty before Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
Smith, P. (1990), "Mexico since 1946", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 7, pp. 83-160.
Sobrevilla, D. (2005), *El marxismo de Mariátegui y su aplicación a los 7 ensayos*, Lima, Biblioteca Universidad de Lima.
— (2009), "Introducción", en M. González Prada, *¡Los jóvenes a la obra! Textos esenciales*, D. Sobrevilla (ed.), Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
Sobrevilla, n. (2002), "The Influence of the European 1848 Revolutions in Perú", en G. Thomson (ed.), *The European Revolutions of 1848 and the Americas*, Londres, Institute for the Study of the Americas.
Storing, H. (1981), *What the anti-Federalists were for*, Chicago, The University of Chicago Press.
Sunstein, C. (1993), *The Partial Constitution*, Cambridge, Harvard University Press.
— (2004), *The Second Bill of Rights*, Nueva York, Basic Books.
Sunstein, C. y Vermeule, A. (2003), "Interpretation and Institutions", *Michigan Law Review*, vol. 101, n. 4, p. 885.
Svampa, M. (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Madrid, Taurus.
— (2008), *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.
Svampa, M. y Antonelli, M., (2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.
Svampa, M., Stefanoni, P. y Fornillo, B. (2010), *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proyecto de descolonización*, Montevideo, Taurus.
Szatmary, D. (1987), "Shays' Rebellion in Springfield", en M. Kaufman (ed.), *Shays' Rebellion: Selected Essays*, Westfield, Westfield State College.
Teixeira, J. (1991), *Curso de Direito Constitucional*, Río de Janeiro, Forense Universitária.
Tejeda, J. (1947), *Libertad de la industria*, Lima.
Terán, O. (ed.) (2005), "Introducción", en Alberdi, J. B., *Política y sociedad en Argentina*, Caracas, Biblioteca Ayacucho.
Ternavasio, M. (2002), *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI.
Thomson, G. (ed.) (2002), *The European Revolutions of 1848 and the Americas*, Londres, Institute for the Study of the Americas.

Torres, L. (2009), "El presidencialismo constituyente y el Estado Constitucional de Montecristi", en S. Andrade *et al.* (eds.), *La nueva Constitución del Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 429-450.
Torres Rivas, E. (1985), "Guatemala: medio siglo de historia política", en P. González Casanova (ed.), *América Latina. Historia de medio siglo*, vol. 2, Bogotá, Siglo XXI, pp. 139-173.
Trujillo, J. (2010), <http://www.conaie.org/noticias-antiguas/156-el-estado-plurinacional-de-la-utopia-a-la-realidad>.
Tushnet, M. (1974), "...And Only Wealth Will Buy You Justice. Some Notes on the Supreme Court. 1972 Term", *Wisconsin Law Review*, n. 177.
— (2002), "State Action, Social Welfare Rights, and the Judicial Role: Some Comparative Observations", *The Chicago Journal of International Law*, vol. 3, p. 435.
Unger, R. (1987), "El sistema de gobierno que le conviene a Brasil", en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*, Buenos Aires, Consejo para la Consolidación de la Democracia.
— (1996), *What Should Legal Analysis Become?*, Londres, Verso.
Uprimny, R. (2006). "Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía", en R. Uprimny, C. Rodríguez y M. García, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, pp. 147-200.
— (2011), "The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges", *Texas Law Review*, vol. 89, n. 7, 1587-1610.
Uprimny, R. y Rodríguez, C. y García, M. (2006), *Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma.
Valdés Paz, J. (2009), *El espacio y el límite. Estudios sobre el sistema político cubano*, La Habana, Ruth Casa Editorial.
Valencia Carmona, S. (1979), *El poder ejecutivo latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Valencia Villa, A. (1992), *El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo.
Valencia Villa, H. (1987), *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
Vallenilla Lanz, L. (1919), *Cesarismo democrático. Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución de Venezuela*, Caracas, Empresa El Cojo.
Vanossi, J. (2005), "La Constitución Nacional de 1949", comunicación presentada en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 9 de noviembre.
Veizaga Ovando, J. (2010), *Diccionario constitucional boliviano*, Cochabamba, Grupo Editorial Kipus.
Viciano Pastor, R. y Martínez Dalmau, R. (2009), "Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional", manuscrito, Universidad de Valencia.
— (2011), "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal", *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 9, pp. 1-24.
Vidaurre, M. (1825), "Manifiesto segundo del ciudadano Manuel de Vidaurre, en que publica el modo con que se han conducido los jueces, con el fin de hacer que resulte culpable, y contiene una segunda representación al soberano congreso", Lima, Imprenta Republicana de J. Concha.

— (1827), *Discurso sobre imprentas y libelos*, Lima, Imprenta Republicana de J. Concha.
— (1833) *Proyecto de reforma de la Constitución peruana, en cuanto al poder judicial*, Lima, Imprenta de J. M. Masías.
Vilas, C. (1988), "Multietnicidad y autonomía. La costa atlántica de Nicaragua", *Nueva Sociedad*, n. 98, pp. 50-59.
— (1992), *Estado, clase y etnicidad: la costa atlántica de Nicaragua*, México, Fondo de Cultura Económica.
— (1998), "El populismo latinoamericano: un enfoque estructural", *Desarrollo Económico*, n. 111, octubre-diciembre, pp. 323-352.
— (2004), "¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo latinoamericano", *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Universidad Nacional del Litoral, año XIV, n. 26.
Vile, M. (1967), *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon Press.
— (1991), "The Separation of Powers", en J. Greene y J. Pole (eds.), *The Blackwell Encyclopedia of the American Revolution*, Cambridge, Blackwell.
Vilhena Vieira, O. (2006), *Direitos fundamentais*, San Pablo, Malheiros Editores.
Villa, M. (2010), *A Revolução de 1932. Constituição e cidadania*, San Pablo, Imprensa Oficial.
— (2011), *A História das Constituições brasileiras*, San Pablo, Texto Editors.
Viñas, D. (2004), *Anarquistas en América Latina*, Buenos Aires, Paradiso.
Von Hirsch, A. (1976), *Doing Justice*, Nueva York, Hill and Wang.
Waisman, C. (1987), *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and their Political Consequences*, Princeton, Princeton University Press.
Waldron, J. (1999), *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press.
— (2010a), "Socioeconomic Rights and Theories of Justice", manuscrito, New York University.
— (2010b), *Torture, Terror and Trade-Offs*, Oxford, Oxford University Press.
Walzer, M. (1984), "Liberalism and the Art of Separation", *Political Theory,* vol. 12, n. 3, pp. 315-330.
White, M. (1987), *Philosophy, The Federalist, and the Constitution*, Oxford, Oxford University Press.
Whitehead, L. (2012), "Latin American Constitutionalism: Historical Development and Distinctive Traits", en D. Nolte y A. Schilling-Vacaflor (eds.), *New Constitutionalism in Latin America*, Burlington, Ashgate, pp. 123-142.
Williams, B. (2008), "The Liberalism of Fear", en B. Williams, *In the Beginning was the Deed*, Princeton, Princeton University Press.
Wilson, B. (2010), "Explaining the Rise of Accountability Functions of Costa Rica's Constitutional Court", en S. Gloppen *et al.*, *Courts and Power in Latin America and Africa*, Nueva York, Palgrave, pp. 63-82.
— (2005), "Changing Dynamics: The Political Impact of Costa Rica's Constitutional Court", en R. Sieder *et al.* (eds.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Nueva York, Palgrave, pp. 47-66.
Woldenberg, J., Salazar, P. y Becerra, R. (2011), *La mecánica del cambio político en México*, México, Compañía Editora Angema.
Wolff, J. (1996), *An Introduction to Political Philosophy*, Oxford, Oxford University Press.

Wolkmer, A. (1989), *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*, San Pablo, Editora Académica.
Wood, G. (1966), "A Note on Mobs in the American Revolution", *William and Mary Quarterly*, vol. XXIII, n. 4, pp. 635-642.
— (1969), *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
— (1992), *The Radicalism of the American Revolution*, Nueva York, Alfred Knopf.
Wright, E. O. (2010), *Envisioning Real Utopias*, Nueva York, Verso.
Yrigoyen Fajardo, R. (2002), "Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y el pluralismo legal", *Revista Alpanchis*, Instituto de Pastoral Andina, vol. 1, n. 59-60, edición especial, pp. 31-81.
— (2011), "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización", en C. Rodríguez Garavito (comp.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI.
Zarco, F. (1957), *Historia del Congreso Constitucional de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos.
Zavala, L. (1966), *Obras*, México, Porrúa.
Zavaleta Mercado, R. (1984), "Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia, 1932-1971", en P. González Casanova (ed.), *América Latina. Historia de medio siglo*, vol. 1, Bogotá, Siglo XXI, pp. 74-178.
Zayat, D. (2011), "Mecanismos semidirectos de participación", en R. Gargarella (ed.), *La Constitución en el nuevo siglo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
Zea, L. (1964), "Romanticismo y positivismo en Brasil", *Diánoia*, vol. 10, n. 10, pp. 93-105.
— (1970), *The Latin American Mind*, Norman, University of Oklahoma Press.

Este libro se terminó de imprimir
en septiembre de 2014 en Buenos Aires Print,
Pte. Sarmiento 459, Lanús.

